PUBLIC SERVICE 2000

SERVING CANADIANS TOGETHER

SERVICE TO THE PUBLIC

TASK FORCE REPORT

FOR DISCUSSION

OCTOBER 12, 1990

Think Recycling!

91-00530/

REPORT OF THE SERVICE TO THE PUBLIC TASK FORCE

MEMBERS

Allan Cocksedge
Richard Dicerni
Elisabeth Dowdeswell
Leonard Good
Marcus Hotz
Ruth Hubbard
Sheila Murray
Larry Potvin
Ranald Quail
Bruce Rawson (Chairman)
David Steele
Derek Sweet
Samuel Wex
Cynthia Williams

The Task Force was supported by a Secretariat under the direction of Timothy Plumptre who was ably assisted on various aspects of the work and at various times by Bill Anderson, Lorraine Atkinson, Cal Best, Nancy Clairmont, D'Arcy Coulson, Mark Feldstein, Jane Lindsay-LaBerge, Hélène Mercier, Alti Rodal, Gordon Roston, and Sharon Varette.

TABLE OF CONTENTS

Page

1.0 The Public Service in a Changing World..... 1

1.1 Canada's Public Service: Forces for Change..... 1
1.2 Towards 2000 and Beyond..... 2
1.3 A Wider View of Service Issues..... 3
1.4 Summary of Our Work Program..... 4
1.5 Our Model of Client-Centred Organizations..... 5
1.6 A Guide to This Report..... 7

2.0 Service in the Public Sector..... 8

2.1 The Meaning of "Service" in the Public Service..... 8
2.2 Relating to Clients: Some Differences Between Government and Business..... 10
2.3 Values and Service in Government..... 14
2.4 Allocating Resources in Government..... 19
2.5 The "Bottom Line": How Good Was the Service?..... 19
2.6 Conclusion..... 23

3.0 Top Management Leadership: Shaping Culture and Values..... 25

3.1 The Client-Centred Organization..... 25
3.2 Does the Public Service Have a Service Culture?..... 28
3.3 Are Public Servants Committed to Service?..... 28
3.4 Are Departments Committed to a Service Culture?..... 29
3.5 Public Servants' Priorities for Change..... 30
3.6 Recommendations..... 31

4.0 Consulting the Public: Shaping Policies and Services to Public Needs..... 32

4.1 Changing Society, Changing Expectations..... 33
4.2 The Ethic of Openness in Client-Centred Organizations.. 35
4.3 Current Consultation Practices in the Public Service... 38
4.4 New Consultative Institutions..... 42
4.5 Conclusion..... 43
4.6 Recommendations..... 46

5.0 How People are Managed 49

5.1 People Management in Client-Centred Organizations 49
5.2 The Role of the Manager 51
5.3 Cutting Red Tape and Strengthening Key Personnel Functions 55
5.4 Conclusion 57
5.5 Recommendations 57

6.0 Monitoring Service to the Public 59

6.1 Why Monitoring is Essential 59
6.2 A Client-Centred Approach to Monitoring 59
6.3 Monitoring in a Regulatory Context 62
6.4 How We're Doing: Monitoring in the Public Service 63
6.5 Conclusion 64
6.6 Recommendations 64

7.0 Information Technology to Support Service to the Public 65

7.1 Introduction 65
7.2 The Importance of Information Technology 65
7.3 Using Technology Effectively: Lessons from Experience. 66
7.4 Information Technology in the Public Service 68
7.5 Conclusion 69
7.6 Recommendations 69

8.0 Improving Service to the Public at the Front Line 70

8.1 Exemplary Approaches to Service Encounters 70
8.2 Front Line Service: The Challenge to Improve Access ... 71
8.3 External Communications and Promotion 73
8.4 Reporting Requirements and Communications 74
8.5 Legislated Aspects of Service Delivery 75
8.6 Conclusion 76
8.7 Recommendations 77

9.0 Making It Happen 78

9.1 The Need for Change 78
9.2 The Objective: Client-Centred Service 78
9.3 Key Themes for Implementation 80
9.4 The Process of Change 82

1
The Public Service in a Changing World

1.1 Canada's Public Service: Forces for Change

Public Service 2000 has opened the door to landmark changes in the Public Service of Canada. It must adapt to global forces pushing it into the 21st century, at the same time recognizing the ambivalent attitudes the public has towards government. On the one hand, the public expects government to grapple successfully with new issues as confounding as the restructuring of education, health care and pensions expenditures needed to provide services to an aging population; as challenging as sustainable environmental development; and as important to Canada's future as the changing shape of Confederation. This must be done with less money, in a world where fiscal restraint is here to stay.

On the other hand, public servants must recognize that the public is generally negative toward government, seeing it as inefficient and wasteful. A previous task force on service to the public, established in the late 1970s to examine access to federal services and related issues, discovered that although many Canadians were satisfied with their direct dealings with federal public servants, there was a general feeling of frustration at the inaccessibility of services and service deliverers. We found little evidence of change. The poor opinion of the federal government, which is apparently unaffected by positive experiences with individual staff, programs or departments, contributes to problems of morale in the public service. Recent research reveals low morale among public sector managers when compared to their private sector counterparts. Our Task Force research also shows that public servants feel stereotyped as lazy and uncaring — more by the general public than by their own departmental clients.

And yet, despite negative views of government, and despite austerity, expectations of government are not diminishing. On the contrary, the changing social and economic climate is fuelling public expectations for improved service. Globalization has intensified competition and has increased the need for organizations to step up their search for excellence in products and service, and in their delivery. Stronger ties between business, labour and government in other countries highlight the need for similar alliances in Canada and a more efficient client-oriented public service.

Today, the public is demanding a new level of consultation with, and participation in, government. Canadians want a more accessible and visible public service, one that engages the public more in the decision-making process, and one that accepts new responsibilities. This new public service must seize the opportunity to help make Canada a leader in participatory government.

The challenges facing the public service in the 1990s and beyond lead us to call for three major changes.

1. Our public service organizations must become more client-centred and more effective in meeting citizens' needs and expectations. This will necessitate a significant shift in culture and values and will require a durable commitment by top management to these goals.

2. Public servants must consult much more actively with clients and other stakeholders, both in developing proposals for ministers and in administering programs. The public service must become more open and participatory.

3. Managers at all levels must both support and lead the public service much better than in the past, so that public servants feel valued, motivated, informed and challenged to put forth their best efforts on behalf of the people of Canada.

1.2 Towards 2000 and Beyond

Canadian society is changing, and with it the policy issues challenging the public service. Nearly three-quarters of our population now live in large urban centres. The ethnocultural diversity of Canadian society is also steadily increasing: over one-third of the population in 1986 reported ethnic origins other than French and British.

Regardless of immigration policies, Canada's population will begin to decline by about 2040. As its size and composition change, so too will the age distribution. In the near future, there will be a larger proportion of older people, some of whom will be financially comfortable, healthy and wanting to continue working beyond age 65. Others will need help and support. Care of the elderly will increase demands for government assistance in the same way that educational needs for a younger population did in the 1960s and early 1970s. And the trend to small families headed by a working couple or single parent will continue.

Our economic prospects, technological development and global competition will lead to job opportunities for workers with more sophisticated skills, and problems for those without. Free trade and global competition will create a challenge for Canadian business to demonstrate its entrepreneurial capabilities.

Several other factors will have a major impact on Canadian society over the next decade. These include a continuing search for constitutional equilibrium; the need to reduce the national debt; the changing role of native

peoples in society and the land claim issues; the need to develop more effective labour market policies; and the challenge of resolving sensitive federal-provincial issues.

The federal public service will both have to help with and respond to these to societal changes over future decades. The changes will be disruptive. Leadership in the public sector must meet those challenges. Meanwhile, pressures on government revenues will have implications for the range and quality of services which can be offered.

Increased use of technology will be required for the public service to stay competitive with other governments and to cope with increasing service demands. Significant organizational change will be necessary to integrate information technologies successfully and to adapt to new ideas about leadership and management.

1.3 A Wider View of Service Issues

Good service to the public has been the goal of the Canadian public service since its beginnings. The earlier Task Force on Service to the Public, in the late 1970s, tried to improve access to government. It also examined ways to reduce the negative effects of the size and complexity of government. This Task Force made useful contributions on operational issues, such as better listing of government services in phone directories and the provision of improved information to the public on available programs.

There are two main differences between our mandate and the thrust of the previous Task Force. First, we have defined "service" more broadly. Our definition encompasses the full range of functions performed by the public service — whose raison d'être, after all, is to *provide service*. Second, we included in our investigations the process of consultation with the public. This was because it was recognized as a forceful new public demand requiring a response; and also because our Task Force believed in the simple premise that talking with clients about the design of services and the development of public policy will result in services and policy more closely aligned with Canadians' needs and expectations.

Our Task Force talked to people both inside and outside the public service. We were struck by the growing public expectation of better service from government, and a willingness to make a commitment to better service within the public service. In spite of their frustration, most of the public servants we spoke to are happy with their choice of careers. They are highly committed to serving the public. There is even a willingness to venture (albeit nervously) into the new world of public participation and consultation.

Our findings underline the need for substantial change in the federal public service, which is more than simple tinkering with methods of service delivery. The findings also revealed a readiness within the public service to bring about such a change. The challenge is to empower that will, to shed entrenched attitudes and enhance the meaning of the words "public service."

1.4 Summary of Our Work Program

Our work program was extensive. We used a multiple-lines-of-evidence approach to capture "hard" and "soft" data from a range of respondents. We also had discussions with the representatives of various associations and others in the private sector to test emerging ideas, and we reviewed the results of previous inquiries into public attitudes toward government and the public service. Four initiatives were implemented to collect information and ideas from public servants in the field:

a) **Focus Groups**

Thirty focus groups, comprising 326 front line workers and middle managers involved in the delivery of service to the public, were held in 12 cities. These sessions were designed and delivered under the leadership of Organization Development Services Branch, Employment and Immigration Canada. Ekos Research Associates selected the participants.

b) **Symposia**

Symposia were organized and moderated by the Canadian Centre for Management Development (CCMD). Seven groups of approximately 25 senior managers and departmental clients were conducted.

c) **Workshops**

With the collaboration of the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX), eight workshops of approximately 21 participants each were held across Canada. The main focus of the workshop discussions was on issues related to consultation. Participants included senior federal managers, business representatives and representatives from non-government, academic and research organizations experienced or interested in consultation practices or issues. In addition, the Public Policy Forum sponsored two additional workshops: the Bryce-Lambert Forum and a session with industry association executives. We also held a review session with representatives from a range of non-profit agencies to discuss our findings and emerging recommendations.

d) Telephone Survey

To complement the qualitative information obtained in the focus groups, the Task Force contracted with Ekos Research Associates to conduct a telephone survey with a representative sample of public servants. Specifically, 1248 federal public servants were surveyed: 425 front line staff, 422 middle managers and 401 senior managers.

We reviewed existing literature on service to the public; we examined case examples of organizations doing an outstanding job of service delivery; and we conducted interviews both inside and outside government on issues related to information technology and service.

We also consulted with public service unions, sharing our findings as the research program evolved.

Instead of doing a rigorous current survey of the Canadian public to measure first-hand its views on the quality of public service, we reviewed past work, cross-checking it against current interviews. Measuring public attitudes towards "government" is not a simple process. Our review of past studies revealed that the public does not have a very clear idea about government, and has trouble distinguishing jurisdictions and programs from each other, and the public service from the political sphere.

1.5 Our Model of Client-Centred Organizations

One of our main objectives was to find out more about "client-centred organizations," that is, organizations which have acquired a reputation as high-quality service providers. We call such organizations "client-centred" because the provision of good service and the insistence on ensuring satisfaction of clients or citizens were driving preoccupations of both management and staff.

Through what became known as our "exemplary practices" project, a compendium of case studies of client-centred organizations, predominantly from the public sector, was developed.[1] Insights emerged which both complemented and deepened lessons we gleaned from the growing literature on service quality in the private sector. This material was supplemented by observations and suggestions from managers and front line staff in our

---

[1] The results of our exemplary practices research are being published separately under the title *Learning From Success: Exemplary Practices in Service to the Public*.

interviews and workshops across Canada, and finally by the experience of Task Force members and staff.

From this we have evolved a model or a set of principles of how client-centred organizations are run and what makes them successful. Subsequent chapters of this report elaborate on each dimension of this model. Our key findings follow:

- Client-centred organizations are infused with reinforcing values, norms and beliefs strongly focused on clients. This culture ensures that clients' concerns and needs are at the heart of all key decisions, actions and communications in the organization.

- Top management leadership is critical to building and sustaining a client-oriented culture.

- Client-centred organizations foster open and consultative relationships with their clients, particularly in the design of new policies or services.

- These organizations treat their managers and staff well, engendering attitudes which encourage empowerment, participation, delegation and trust.

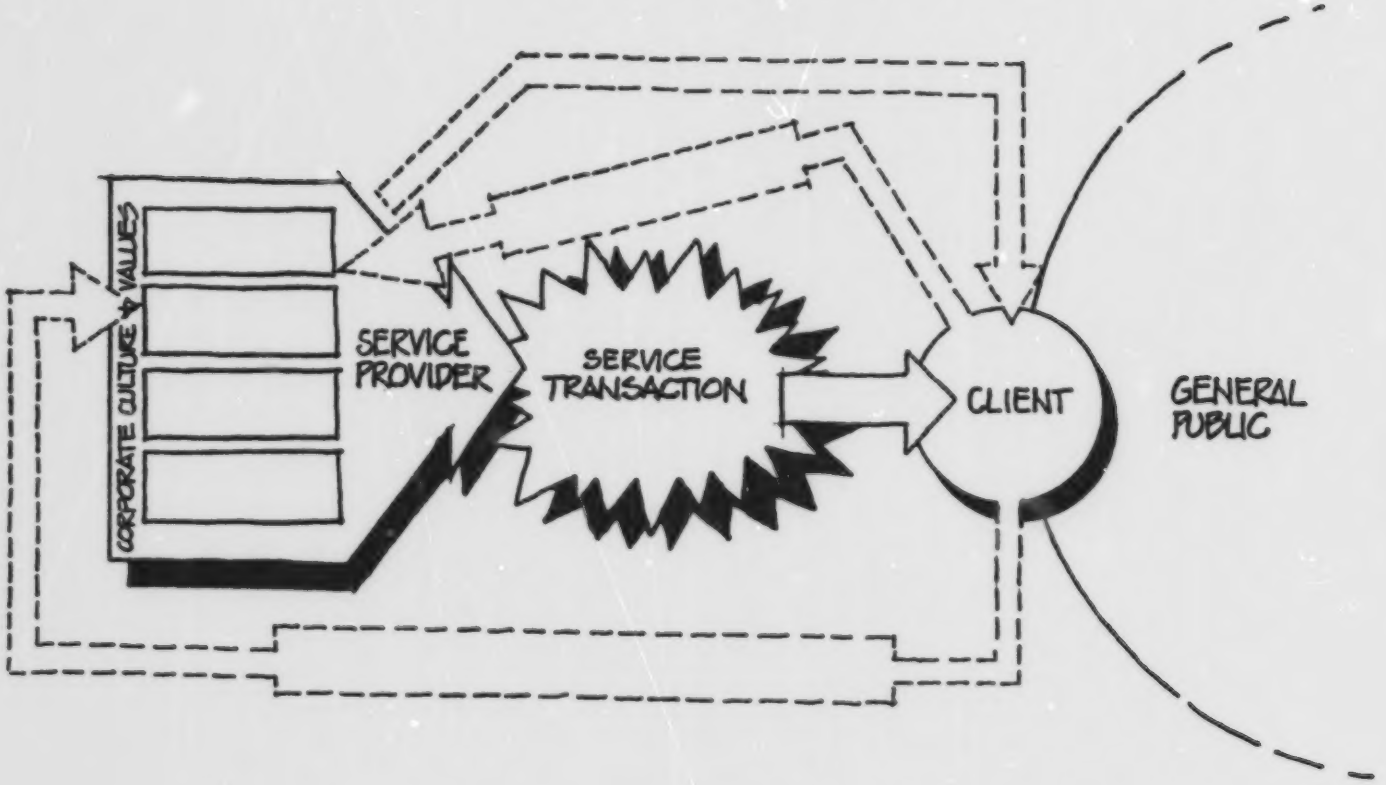
- They monitor how clients feel about the quality of the services received, constantly striving to see themselves from the outside-in, as their clients perceive them.

- They realize that effective management of the service encounter can be as important to clients' impressions of quality as the nature of the service itself. They believe *everyone* in the organization is in "the client-service business."

- Client-centred organizations are making more effective use of information technology. Informed and committed top management is required to ensure that the benefits of technology are realized.

A graphic representation of our model appears in Figure 1-1 [facing]. It illustrates the relationship between the service-providing organization, the service transaction and the client. Its central message is that a client-centred organization is based on a set of consistent and mutually-reinforcing management practices in all its parts, tied together by a framework of values focused squarely on the client. The role of senior managers is critical; at the core of their activities are the very human qualities of integrity, honesty, openness and a concern for others, be they citizens or employees.

Figure 1-1
Model of Client-Centred Organizations



1.6 A Guide to This Report

The balance of the report describes how client-centred organizations do an outstanding job of service to the public, and relates this to our findings in the federal public service.

Before examining the different aspects of the model in detail, we discuss service in the public sector in Chapter 2. Specifically, we look at the characteristics of government service delivery and ask what constitutes quality service in the eyes of the citizen or client. The subsequent chapters include a discussion of the various components of the model, presentation of our major findings and an assessment of how Canada's public service is doing and what needs to change. Chapter 3 focuses on the particular responsibilities of top management and its pivotal contribution to shaping culture and values in the workplace.

Chapter 4 on consultation deserves special mention. For the many people deeply concerned with the public policy process and the participation of Canadians in that process, this chapter can stand on its own as a statement of principle concerning the role of the public service in the 1990s and beyond. For others, focused more sharply on the need for quality services and policies delivered by a renewed public service, this chapter describes a key component of the client-centred organization.

For those concerned with the need to improve program design or concerned with operational issues, this chapter will offer ways to exert influence on those matters.

Chapters 5 to 8 respectively deal with:

- how people are, and should be, managed to improve service delivery;
- external monitoring and why it is essential;
- how technology can support service delivery in the public sector; and
- managing the service encounter and overcoming current obstacles and challenges.

Chapter 9 concludes with highlights of the report.

2
Service in the Public Sector

Over the past several years, many private sector companies and organizations have completely redefined their objectives to focus unblinkingly on the customer. Establishing a competitive advantage through superior service to customers has become the business of all their employees. Paralleling this trend is the incredible growth of the "service industry."

This chapter discusses how the provision of service in the private sector differs in many respects from public sector service.

2.1 The Meaning of "Service" in the Public Service

The administrative apparatus of government — the public service — has three related, somewhat overlapping functions. All involve the provision of services.

The first is the development of policy proposals and legislation in support of ministers, to help achieve the objectives of the elected government. Traditionally, this has been viewed as the highest function of the public service, since it is through legislation that the government exercises its greatest influence over the affairs of the country. Public servants also provide other forms of support to ministers, including day-to-day advice on questions of public policy, research for answers to questions in the House of Commons, research for speeches, briefings on a variety of emerging issues, preparing replies for ministerial correspondence and so forth.

A second type of service derives from the regulatory responsibilities of government. To protect the public interest, some legislation imposes constraints, duties or obligations on both citizens and institutions (e.g., customs, taxation, immigration, food inspection, water and air quality inspection and enforcement, criminal and civil law enforcement, prisons, management of radio frequencies, health and safety standards, etc.). The public service must develop regulations to give effect to legislation, set in place the structures required for implementation, and manage the organizations and people involved in administering and enforcing these

regulations. In this report, we call this the provision of "regulatory services," or more simply, "regulation" and "enforcement."[1]

The third type of service provided by public servants most closely approximates the business model. This service involves the provision of benefits, usually through the transfer of resources or information to the public or through the operation of various types of facilities. The federal government provides such direct services to citizens as veterans' benefits; support to native peoples; grants to cultural and other organizations; unemployment insurance; retraining and relocation for workers; statistical information; foreign aid; passports; consular services abroad; export promotion; tourism development; parks; fishery development; ports and small craft harbours; navigational aids; search and rescue; regional and industrial development; family allowances; disability benefits; old age pensions; the list goes on.

Other federal activities, although not involving direct interaction with the general public, still provide a service — for example, scientific research. And there are whole departments, such as Public Works, as well as units or sections within departments, such as personnel or financial administration divisions, which do not serve the public directly but which serve people in government who do. If officials in the *indirect service* business do not provide good service, they undercut the efforts of those who are in the direct service business and who rely upon them. They are thus an integral part of government efforts to provide good service to the public.

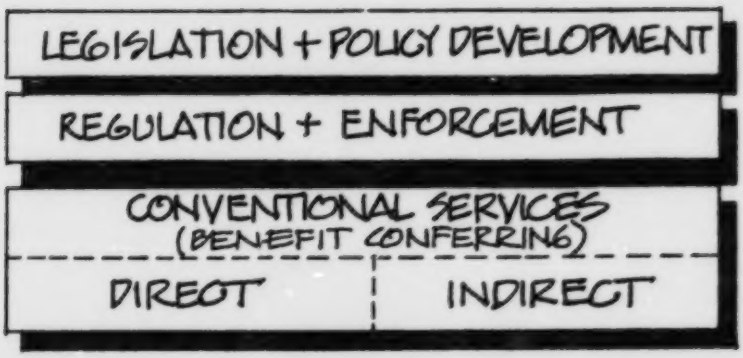
Another version of indirect federal services are those delivered through intermediaries: for example, weather forecasts are a federally funded service, but most people get weather information through the media rather than through personal contact with the Atmospheric Environment Service. Many services funded by the federal government, particularly in health, social services and education, are actually delivered through provincial and municipal agencies.

Whether a service is provided directly or indirectly to the public, the principles and precepts which we discuss throughout this report apply.

---

[1] The notion of "service" in the regulatory content can be somewhat paradoxical since, for example, criminals who are incarcerated would be unlikely to regard their jailers (public servants) as "providing a service" to them. The difference between this situation and the conventional service transaction is that in the latter case, the recipient and the beneficiary of the service are the same individual. In the case of regulatory activities, the beneficiary is society at large.

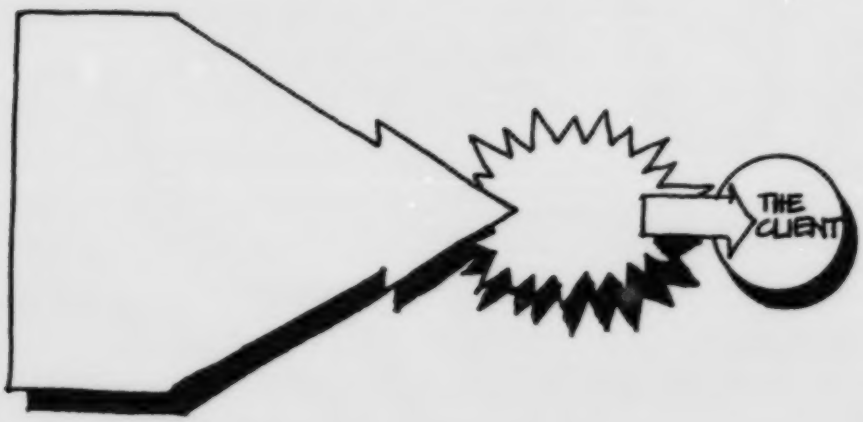
Figure 2-1
A Typology of Government Services



2.2 Relating to Clients: Some Differences Between Government and Business

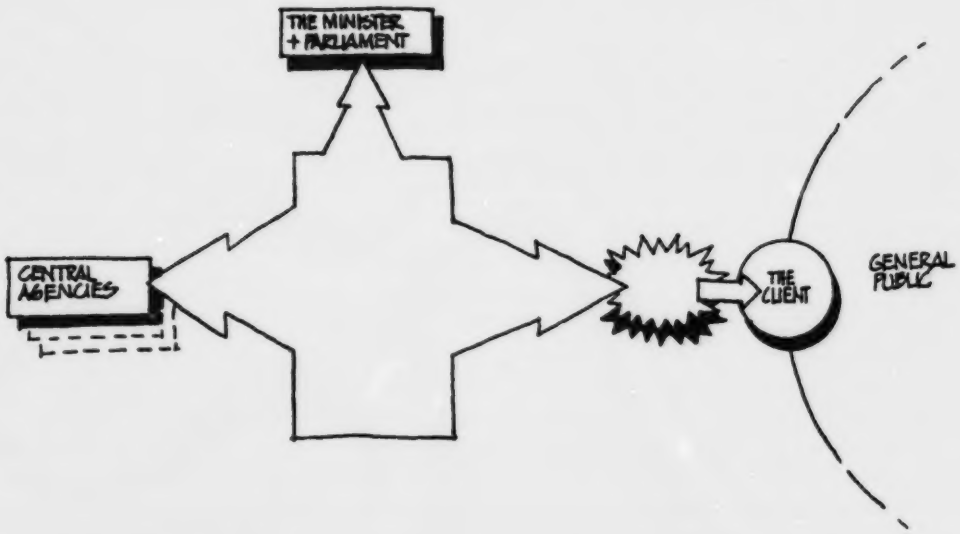
The relationship between the government service provider and a client is somewhat different from that in a conventional business/customer transaction. In business, the focus tends to be (or should be) squarely on providing what the customer wants.

Figure 2-2
The Client Focus in Business



Public servants cannot concentrate solely on a single client group; they must provide service to the minister — sometimes to more than one — while responding to the public at large and to individual citizens. At the same time public servants must deal with the constraints of regulatory requirements and the requirements of central agencies for information and reports.

Figure 2-3
Demands Upon the Time and Resources of Government Departments



In a business situation, the dissatisfied customer can go elsewhere if unhappy with the service or product provided. In government there is rarely an alternative. This intensifies the relationship between the public servant and the client or citizen.

All public officials are expected to treat the public well; while most do, many of us at one time or another have encountered ones that don't. Unfortunately it's the rude or arrogant behaviour that is remembered and gives public officials a bad name. The practical reality is that individual public servants may deal with citizens in several different ways: giving or withholding information, meeting or failing to meet at the citizen's convenience, advising or not advising the citizen of legitimate entitlements, smoothing the administrative path or being picky about bureaucratic details. Such a relationship is open to abuse, and there are times when abuse occurs.

The relationship between officials and citizens is rendered even more sensitive through other factors: for example, some private citizens, particularly those who have immigrated from repressive regimes, are nervous in dealing with government. Some citizens may resent the "secure" employment of the public official. The fact that citizens' taxes pay the public servant's salary leads some members of the public to demand a level of service and a standard of courtesy beyond what they expect from a business enterprise.

In regulatory activities such as inspections, enforcement and the like, the "service" may be threatening or appear punitive. Nevertheless, the rights of the citizen must be respected, and the public official must tread a careful line between ensuring that individual rights are taken into account, at the same time making sure that laws and regulations are properly observed.

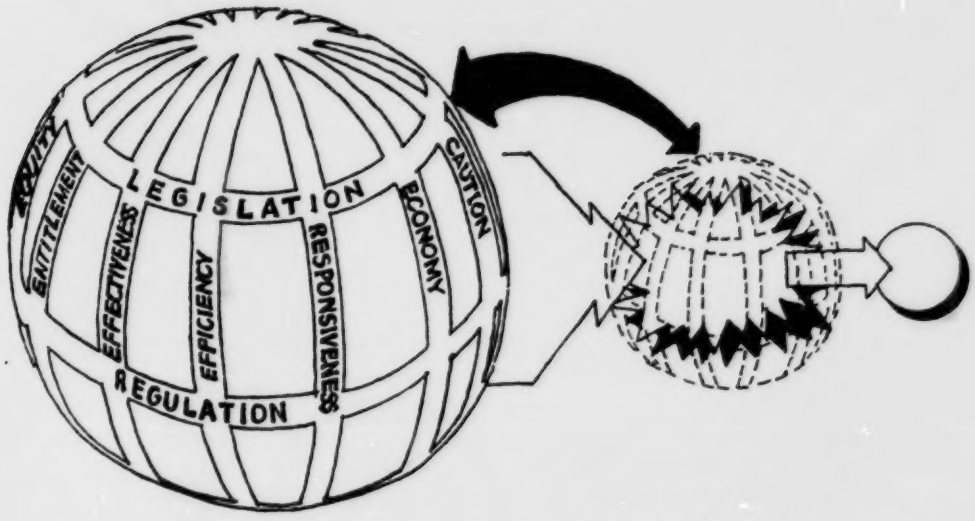
In short, the often delicate and many-sided relationships between public servant and private citizen make the need even greater in government than in business to ensure that transactions are well managed and that staff are properly trained and supervised.

2.3 Values and Service in Government

In providing services to the public, public servants are expected to observe the "three Es": economy (securing resources at least cost), efficiency (using no more resources than necessary to realize outputs or complete desired operations) and effectiveness (achieving basic goals). In addition to this triumvirate, there are other values which are recognized as part of the fabric of the public service in Canada: equity or fairness, entitlement and neutrality. Another less explicit value, or tradition, is risk avoidance or prudence. And finally, there is responsiveness: a traditional value, at times in conflict with the overemphasis on the three Es.

Figure 2-4 illustrates the framework of values and traditions within which public servants must function.

Figure 2-4
The Government Service Transaction in Context



Economy, Efficiency, Effectiveness

A generation ago, the classic injunction to public servants was to be "frugal." For most public servants, this meant economical travel, the least costly accommodation and little or no delegated financial authority to managers. Frugality has been replaced by a more complex set of precepts: economy, efficiency and effectiveness. Public servants are expected to observe all these values. Since they are sometimes incompatible, this can be a difficult task.

For example, to save overhead costs, a new district office might be situated in a low-rent building, away from the centre of town. Economy would suggest that the office operate only during normal office hours so as to avoid extra staffing costs and overtime. Training might also be seen as inconsistent with economy. Cutting these costs would save the taxpayers' money. However, an unflinching emphasis on economy has repercussions. Visitors may find the office inconvenient and more expensive to visit. Staff could be ill-prepared to answer citizens' questions and poorly informed on policy or procedural questions, leading to slower and less competent service. Service considerations cast a new light on the interpretation of economy and efficiency. "Cheap" may turn out to be "expensive" or inconsistent with the goal of good service.

Equity and Entitlement

In business, the service provider usually relates to a single client, whether a private individual or another company. In government, front line staff and other service providers have to be concerned not only with the interests of the individual client, but also with two concepts which imply groups of clients: *equity* and *entitlement*.

Fairness, or equity, is one of the most important values in democratic government. Fairness includes equality of access to government and its services, and unbiased and impartial decision-making and processes. In the development of policy, fairness implies the need to listen to people who "aren't there" — that is, people who for any reason, such as poverty or remoteness from decision-makers, cannot readily make their views felt — as well as those who are and who can express their interests effectively. In delivering services or administering programs, the same expectations apply.

The requirements of equity and entitlement strike somewhat differently in a regulatory or enforcement situation. In a conventional service transaction, equity calls for administrative thoroughness to ensure clients get their due under programs designed to help them. In regulatory matters, equity calls for even-handedness and a certain dispassionate approach to ensure that the interests of the public or parts of society are taken into account. By contrast, in a business context, a key "client" for an organization's services is rarely a group of individuals never encountered by the service provider.

When regulations are being enforced, "clients" (those affected by the regulations) look for equality of treatment — a "level playing field" — and administrative fairness. For example, food and drug manufacturers subject to regulation by the Department of National Health and Welfare expect to be consulted in advance about regulations which may affect them; they expect notice of the regulations, and they want to be assured that all manufacturers are being treated in an even-handed manner.

The public official must also deal with entitlement. The public servant's role is not necessarily to "give the customer what he or she wants," but to ensure that citizens fully receive their due under the laws and regulations of the country. Thus, effective government service to the public may mean ensuring both that citizens receive full personal entitlement under law or policy and that the collective interests of the society are protected.

This means that the regulatory framework (laws, regulations, interpretations, etc.) must be interpreted in the same way by officials throughout the country. Staff need guidelines and procedures so as to know what is expected of them. Good service in a conventional service transaction may call for flexibility and

adaptation to accommodate clients' special needs, but in a regulatory context, good service might not be able to be as accommodating. Equal treatment also calls for a certain rigidity in administration. (Nevertheless, flexibility and adaptation to clients' special needs are still important to the way in which the "service encounter" takes place.) However, the requirement in government to be, and be seen to be, scrupulously fair, tends to make public officials seem more inflexible and bureaucratic than their private sector counterparts. "Playing by the book" may sometimes be the only fair option.

Businesses have an advantage over government in deciding what services to provide. A profit-minded corporation will focus resources on services yielding the greatest return. Unprofitable services will be eliminated, as will those which create tension or lead to disputes. By contrast, where business focuses, simplifies and eliminates, in the interests of fairness and entitlement governments are often pressed to complicate and multiply. Governments usually cannot restrict mandated services only to programs which are most praiseworthy, least costly or most convenient.

The government's concern for fairness and its monopoly powers, lead to a particular need for redress mechanisms. Many citizens are confused by the various jurisdictions and their relationships. Bewildered by government titles and jargon, they often do not know where to go or who to contact for a particular service. Workable, clearly accessible appeal channels must be in place to help citizens who feel ill-treated.

Neutrality

Neutrality requires that public servants do not publicly engage in, or become personally associated with, potentially controversial issues of public policy. Allied with this is the "merit principle" and the concept of a professional public service in which appointments and advancement are based upon qualifications and performance, not on connections. The merit principle has a significant impact on many aspects of staffing in the public service and affects relationships with members of the public in a variety of ways (particularly persons looking for jobs in government).

Caution and Prudence

A powerful element of the culture of the public service derives from the tradition of ministerial responsibility, whereby ministers are viewed as accountable for the actions of their departments and answerable before the House of Commons. Public servants are expected to exercise care — a "mistake" on their part can be interpreted as the government's or minister's policy and may lead to public embarrassment. As a consequence the value of "carefulness" tends to become engrained in parliamentary democracies.

Carefulness is a word with many synonyms: prudence, wariness, scrupulousness, caution, precision. These words have been used to describe public servants' behaviour over the years; many would argue, however, that the caution has become excessive.

Closely associated with carefulness is control. To avoid mistakes, and to enhance economy and efficiency, public services make a virtue of control, giving rise to a network of procedures to prevent errors. The resulting bureaucracy costs money, but the costs associated with control systems and procedures tend to be invisible. Control is seen as a way of preventing waste, not causing it. Yet, many "mistakes" and resulting public embarrassment have had nothing to do with lack of procedures or control; they result from other failures — often insensitive judgments of current public opinion.

Many people stress the importance of innovation in well-performing organizations. Innovation involves taking risks. But risk-taking is antithetical to virtues such as prudence and wariness. It is inconsistent with the philosophy of rigid control. Yet it is impossible to run large, decentralized bureaucracies effectively if staff are discouraged from taking initiatives or punished for occasionally straying outside the borders of prescribed procedures.

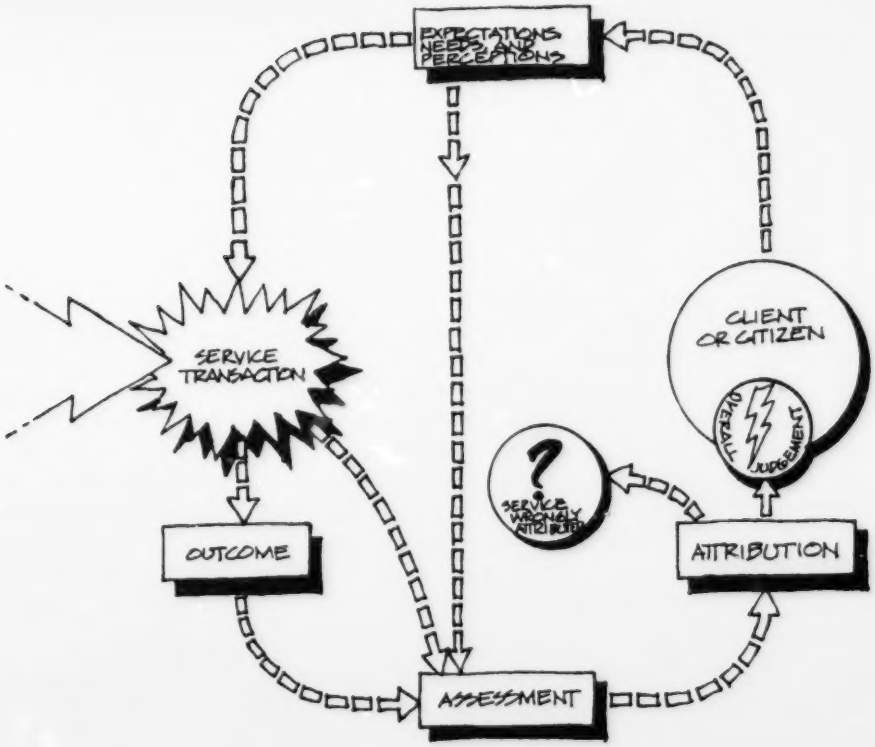
One of the fundamental problems facing the public service is how to achieve a new balance between the philosophy of control and risk-avoidance and the desire to encourage innovation and promote initiative. Across-the-board edicts are unlikely to be helpful. The balance to be achieved between control and innovation will differ in different areas of government. Departments involved in conventional service transactions may find they have more latitude to encourage flexibility in their officials. Regulatory departments, although required by legislation to enforce standards in an uncompromising manner, can also encourage their officials to take a flexible, innovative approach to how they work with the public.

Responsiveness

In this report, we use the word "responsiveness" to typify the kind of attitude which public servants should bring to their relationship with departmental clients in many types of service transaction.

A client-centred organization makes sure that clients come away from a service encounter feeling good about the experience.

Figure 2-5
The Service Transaction From
A Client's Viewpoint



Citizens enter into transactions bringing their *needs and expectations*; they then experience the service transaction itself -- what some authors have called the "moment of truth" — in which the service provider deals with the request, and the transaction is concluded. From this transaction, there is an *outcome*: specific results attained (information secured, permit issued, advice given, taxes levied, etc.) The citizen is then in a position to make an assessment of what occurred — both of the transaction and of the outcome — and to decide who or what was responsible for what happened.

Here *attribution* may become a consideration. To whom does the citizen attribute the benefits received or the problems encountered? Attribution is important, because if good service from the service provider is to be rewarded and encouraged — or bad performance penalized — the credit, or blame, should be attached to the right persons and institutions.

The citizen's overall judgment about what happened will be based on many factors, only some of which relate to the quality of the work done. These include:

- *Adherence to recognized standards*: Was work performed well? Was it in line with accepted standards (for example, in the case of a medical service, was the care competent and provided according to accepted medical procedures?)

- *Competence*: Did service personnel know their jobs? Were they well informed? If the customer needed to be directed elsewhere, were they able and willing to provide guidance?

But judgments about service transactions are also affected by a host of intangible factors. Some relate to what happened in the transaction itself and the general nature of the experience.

- *Accessibility*: Was this service well publicized, and easy to find? Was the location convenient, with good parking or public transit services? Was it accessible to physically disabled people?

- *Surroundings*: Was the service location inviting? If personal matters were discussed, were there provisions for privacy?

- *Timeliness*: How prompt were service personnel (e.g., speed in answering the phone; line-ups)? Were commitments met? Was a decision reached quickly?

- *Courtesy*: Was the client treated with respect? Were staff polite?

- *Empathy*: How much effort did service personnel make to understand the client's situation? Did they go out of their way to help, such as looking after children during the service transaction? How did they handle complaints?

A significant message in this report is that among the other values which public officials are expected to observe — economy, efficiency, effectiveness, neutrality, carefulness, etc. — responsiveness has not received its due. Since our public service institutions have been built around the more traditional values, service-related considerations have not been given much priority. Procedures and regulations are in place to protect the merit principle, promote economy and prevent overspending, but not to encourage responsiveness. The result is a public service generally not well reputed for the quality of its service or for its responsiveness to citizens. For the public

service of the 1990s and beyond, the responsible public servant must also be a responsive public servant.[2]

2.4 Allocating Resources in Government

In business, a popular service normally attracts customers and generates income. The corporation is financially motivated to develop and support such services with resources and staff. By contrast, government services are usually funded out of general revenues. Well-delivered services are not necessarily those which attract resources. Citizens who are service users may not be in a position to pay (and often do not expect to, as they feel they have already paid through taxes). Thus, better service may simply result in more demand and more pressure on existing resources and staff.

Few public accolades are showered on governments which cut programs. Cost cutters often seem to nibble at the margins and slowly shrink the administrative resources available, without restricting the scope of the program. The prevalent belief that government is "fat" encourages this type of cutback, even in those cases where service to the public is already suffering because of resource shortages. In periods of long-term restraint, programs find themselves squeezed between a public whose expectations are rising and a shrinking administrative base with diminishing staff resources. With increasing stress, frustration and excessive overtime, staff morale is depressed.

2.5 The "Bottom Line": How Good Was the Service?

Good Service in a Conventional Service Transaction

In conventional service transactions, the "bottom line" for achieving client satisfaction depends upon the ability of the service provider to meet the expectations of the client. Indeed, quality service is sometimes defined as overcoming the discrepancy between clients' expectations and perceptions.

If a service takes a long time to deliver (e.g., the preparation of architectural drawings), customers' expectations may change. If expectations *at the end of the transaction* are not met — even if these are different from original ones — the client will probably not be satisfied. Service providers must

---

[2] An excellent discussion of the issues is to be found in a videotape production hosted by Professor John Langford entitled "Service to the Public." This tape is part of a larger series entitled "The Responsible Public Servant," jointly sponsored by the University of Victoria and the Institute for Research on Public Policy.

therefore keep in constant touch with their clients' expectations as time passes, and must be prepared to adapt to changes.

Figure 2-6
Achieving Client Satisfaction:
The Conventional Service Transaction

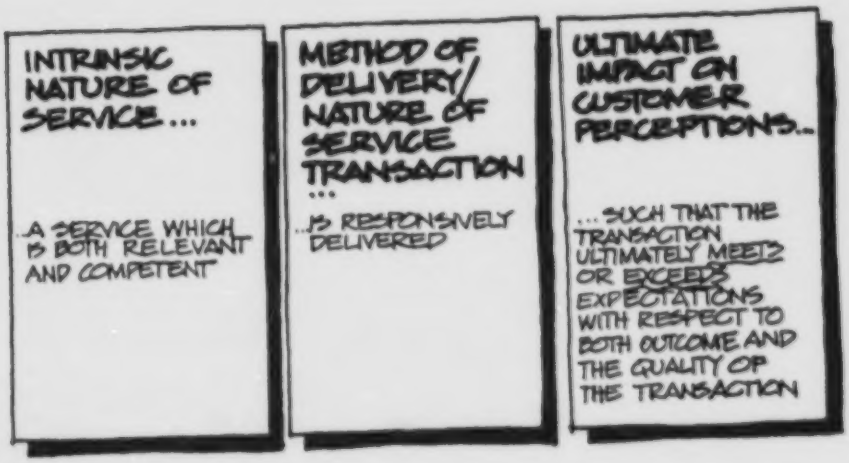
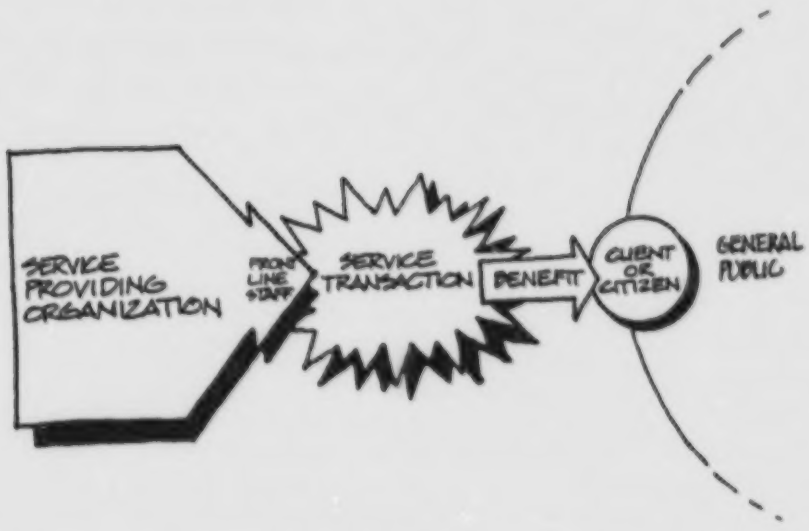


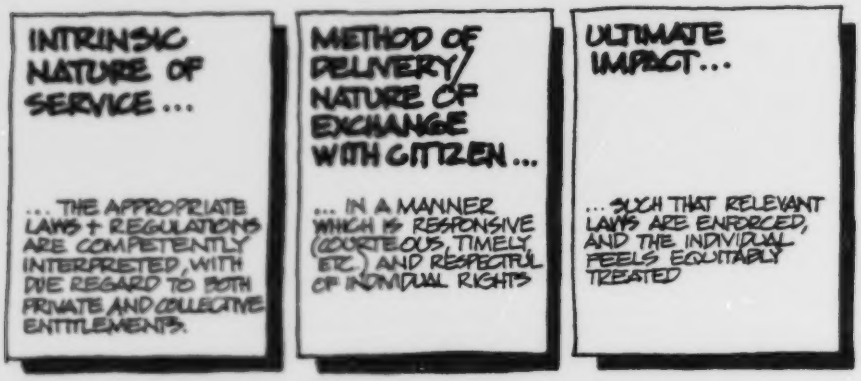
Figure 2-7
In Conventional Service Transactions, Benefits Flow Directly to Client



Good Service in a Regulatory Context

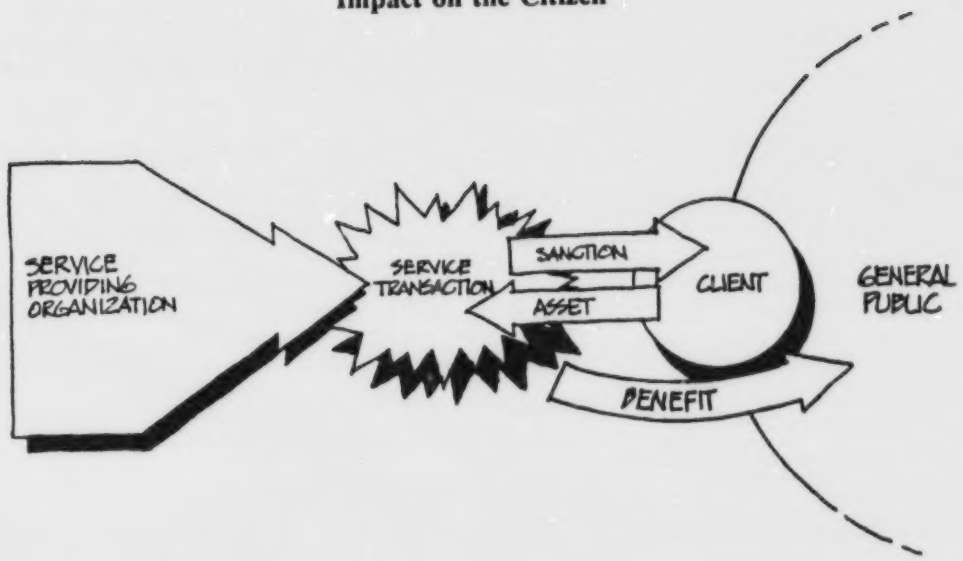
In providing a regulatory service, the public servant is responsible for serving the public interest. "Quality service" in these circumstances requires that public servants enforce the laws and regulations of the land in an even-handed, equitable and competent manner, at the same time observing the rights of the individual client (citizen or business) by being responsive, courteous and timely. However, in certain respects the relationship with clients or citizens is different from that in a conventional transaction.

Figure 2-8
Good Service in a Regulatory Context



The objective of the regulatory interchange is not to confer a benefit on the individual citizen — on the contrary, it often removes an asset or imposes a sanction. Fair redress mechanisms are, therefore, an integral part of such an interchange. Often, the onus is on the client to comply voluntarily. But the onus is on the regulatory body to ensure that the client has reasonable access to the information necessary to comply. This means that 'transparency' is also a very important characteristic of the service (why monies are owed; why some action is prohibited, etc.).

Figure 2-9
Regulation and Enforcement:
Impact on the Citizen



Good Service in the Development of Policy, Programs and Procedures

The central problem of political theory and practice for hundreds of years has been how to ensure that government policy is developed in response to public needs. Our concern here is more limited: what role should the public servant play in policy development and in the development of programs and procedures?

The conventional view is that the public must adhere to the principle of neutrality. While we endorse this principle — public servants must not become advocates or defenders of policy in public forums — we believe that public servants have maintained too much of a low-profile, disengaged relationship to the public and have neglected consultation with the public in the evolution of policy proposals for ministers. "Good service" requires public servants to adopt a different attitude in their dealings with the public: one which is more consultative and more open. Why this should occur, and how, is the subject of Chapter 4.

2.6 Conclusion

"Service" is a somewhat more complicated affair in government than in the private sector. An unblinking focus on pleasing the client is not always possible for government departments since they must keep both the individual's interests *and* those of the general public in mind, and since the purposes of exchanges with clients are more varied.

Service has several levels of meaning. The reality of government in a democracy is that "providing service" means meeting the needs of the minister, the general public and individual citizens. Service in government means balancing the demands.

Some of the most important services provided by the public service involve drafting legislation and formulating public policy for political consideration. This is a uniquely governmental function that has no parallel in business. Consultation with the public must become a firmly anchored ethic within the Canadian public service if legislative and major policy or program changes are to be responsive to the Canadian public.

Values such as equity and entitlement demand that the interests of the public at large and other clients must weigh as heavily as the interests of the individual citizen in any given transaction. Where compliance with a regulation is sought, "good service" implies an obligation upon the public servant to be courteous, accessible and responsive, fair and transparent. In such a context, the rights of the individual citizen must be tempered by the public interest. This imposes limits upon what the public servant can or should do for an individual citizen, particularly when it comes to the *outcome* of the transaction. Here, "serving the public" may mean *removing* something from individuals (money, privileges) rather than *providing* something to them.

Although there are differences in the meaning of service in the private and public sectors, this should not imply that the public service cannot benefit from lessons in the private sector. In a shift to a service culture, these lessons become clearer. The view has been that service orientation comes more naturally to the private sector, focused more single-mindedly on satisfying a discrete clientele and compelled towards quality by competitiveness and the profit motive.

In fact, simply remembering that taxpayers confer a temporary mandate on government to serve them clarifies the public service's motivation. It becomes abundantly clear who the services must satisfy.

* * * * * * * * * * *

This concludes the discussion of the dimensions of service in government and some of the differences between the public and private sectors. The following chapters examine the various elements of the client-centred organization model mentioned in Chapter 1 and compares it with what we found in the public service.

3
Top Management Leadership: Shaping Culture and Values

3.1 The Client-Centred Organization

Building a service-dedicated organization is simple, because most of the principles and precepts are easy to understand, but putting them into practice is a challenge. Words such as *persistent* and *uncompromising*, figure prominently in the recipe.

Effective service organizations are infused with a service ethic which penetrates every corner of the institution. The corporate culture is uncompromising on the subject of the priority to be accorded to the client's interests; hence our use of the term "client-centred" to describe these organizations.

The values of an organization derive from several sources, many growing from tradition and history to become ingrained. The fundamental challenge in creating a quality service organization is to adjust corporate values to create a service culture consisting of beliefs, values and norms which give priority to the client.

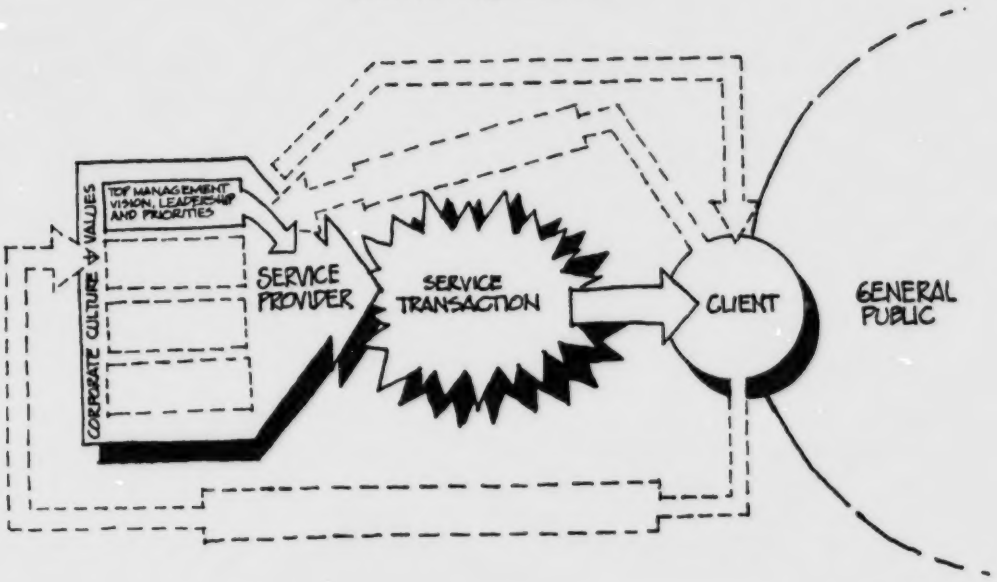
Top management is the most important influence on the growth of values and culture of an organization. Some executives believe that the way to shape corporate values is through improved communication. While communication helps, employees look for cues in executive *actions* rather than in *pronouncements*. If actions are inconsistent with pronouncements, management loses credibility. No one places stock in the proclamations.

In many large bureaucracies with long histories and complex systems, there is an unfortunate tendency for the institution to become an end rather than a means. Talking to each other takes precedence over talking to customers. Instead of focusing attention on the clients, such organizations ascribe more and more value to their own traditions, practices, hierarchies and conventions. "What top management thinks" and "how to perpetuate the organization" become more important than "what the customers want" and "how to adapt to change." They become inwardly focused rather than outward-looking.

In client-centred organizations, senior management strives to ensure that values are clearly aligned with their clients' needs. These values find reflection in many corporate practices: recruitment, training, design of new services or products, resource allocations, priority setting, organizational structure and selection of information to be monitored to ensure strategic as well as operational success.

Of particular significance is the way in which client-centred organizations treat their people. In their relations with clients, staff tend to reflect the way they are treated by their managers and supervisors. So the effective *management of people* is a top priority.

Figure 3-1
Top Management Leadership in a Client-Centred Organization



In a successful organization, top managers articulate and communicate a motivating sense of purpose (*a vision*) so that employees understand where the organization is going. Such visions speak not only to the heads but also to the hearts of employees. In successful service organizations, that vision is welded to the ethic of customer satisfaction.

Top managers in successful organizations are persistent. Senior executives who have made serious attempts to reorient large organizations tell us that two or three years takes them only part of the way. One of the most important factors we encountered in successful service organizations was evidence of a durable and patient commitment by top management to the goals and values associated with good service.

Top management encouragement of *risk-taking* and *innovation* is a common feature of effective service organizations — indeed of any effective

organization in today's fast-paced environment. Client-centred organizations recognize that they must adapt to the changing wants and needs of their customers. Business organizations also recognize that their competitors are continually developing new ideas to try to attract new customers; innovation is seen as an important way to achieve and retain commercial advantage.

Early approaches to innovation defined it as a top-down process. More recently, two lessons have become apparent: first, creative people do not like to be programmed and controlled; second, there is a wellspring of creative thinking throughout an organization, if managers can learn how to tap it.

Encouraging innovation is now seen more as a matter of creating a corporate climate or culture that breeds creative thinking, initiative and risk-taking. The role of top management is to foster this kind of environment by rewarding those who take risks, by celebrating successes and by admitting failures. Top managers in organizations committed to innovation believe that it is worth the price and risk of failure to build a culture which tells employees that their ideas and initiative are valued.

Evidence suggests that organizational culture cannot be changed if senior managers are not personally committed to, and comfortable with, the desired goal. Executives who do not understand or who are not sympathetic to the values that lead to better client service will fail to institute such values within their divisions.

A barrier facing organizations which want to change their cultures can be the invisibility of values and beliefs imbedded in existing systems, procedures and conventions.

In some cases, top management may be the architects of those systems or conventions and unconsciously defensive about changing them. In other cases, there is no guarantee that top executives are even aware of the values they project. They may, therefore, be sending messages through their actions that fail to accord with stated corporate priorities. Organizations should undertake periodic soundings of how their employees perceive values and culture, using objective external resources and techniques such as focus groups or attitudinal surveys.

Our research has allowed us to do this for the public service as a whole. The following sections present Task Force findings on the extent to which the federal public service has embraced and promotes a service culture and related values.

3.2 Does the Public Service Have a Service Culture?

Our research shows that overall, a strong service culture does not exist across the federal public service. Service is *not* the single most dominant value currently reflected in the words, actions and systems of departments and central agencies. Public servants perceive a dichotomy in values and priorities: client service on one hand and the service in response to the demands of bureaucracy, with its emphasis on process control, on the other. They told us, "we feel like we are serving two masters." In their view, so much activity is focused on quotas, measures, statistics and serving the system that the department itself seems to be the client.

The tension between internal and external demands is aggravated by an absence of clearly articulated expectations and policies on serving the public. According to our findings, in most departments there has been no formal enunciation of what levels of service are expected.

The public servants interviewed expect their leaders to be articulate, communicative managers with a style of leadership that promotes the values of creativity and service, participation and openness, teamwork, energy and enthusiasm.

In contrast, we often found a perception that the dominant culture and values in the public service are those of control management and policing. But not always. There are examples where ministers and deputies have chosen to be more open, participative and service-focused. Where commitment to a service mission does exist among decision-makers, we found it has begun to be translated into practices which favour public participation, delegation, effective people management and real consultation. Conversely, our respondents felt that without this commitment, efforts to change are trendy, pro forma and not to be taken seriously.

It is considered natural for top management to be preoccupied with Ottawa and the minister's office. But, at the same time, it is expected that managers will devote time to leading the department. Some senior managers are seen to be doing this very well and are recognized for it; others are not.

3.3 Are Public Servants Committed to Service?

Most of the front line staff and managers we interviewed see serving their clients as a priority, emphasizing that "service is what we are all about."

We asked front line staff to rate behaviours according to importance in serving the public. Most of the items presented were considered very important by the majority of respondents, suggesting that front line staff share

a common understanding of good service. The various elements are listed below in order of the priority assigned to them by respondents:

1. courtesy;
2. giving the client what he/she is entitled to;
3. ensuring clients understand the program or policy affecting them;
4. ensuring service is convenient and accessible;
5. responding in an open, candid way;
6. empathy with the client; and
7. exceeding the client's expectations for quality of service.

However, the idea that providing excellent service to the public is the *essence* of public servants' work should not be interpreted to mean that excellent service is being provided. Nor does support for this notion apply equally across the public service or all departments. Public servants were asked whether they agreed with the statement "For me, providing excellent service to the public is what my job is all about." Strong agreement was greatest from front line staff and lowest for senior managers. There were significant variations from department to department.

We also explored job satisfaction by asking public servants if, faced with the same career decision again, they would choose to become a public servant. Most said they would.

Our research indicates that the vast majority of public servants care deeply about giving good service to their clients. Nevertheless, this enthusiasm is moderated by a sense of frustration, the cumulative effect of a number of factors: hazy expectations regarding service, the effects of fiscal restraint and downsizing, rising public demand and the perception that service at the front line is not high on the list of senior managers' resource priorities.

Combine these factors with rising public demands and a generally poor public image, and we have the ingredients for a discouraged public service and an alienated public.

3.4 Are Departments Committed to a Service Culture?

Our research shows that many public servants feel that recent periods of downsizing and resource constraint have created pressures on delivering quality service.

Staff told us, "we take cutbacks but we don't cut programs" and in some cases have even added programs or program options. Indeed, there is a perceived "unwillingness to recognize the 'do-able,' absolute volumes."

A third of the public servants interviewed feel that their department values each employee as a person, looks for new and better ways to serve clients, offers training in how to serve clients and has a genuine, long-term commitment to satisfying clients. However, the other two-thirds of those public servants surveyed do *not* strongly endorse this perception. Indeed, the value accorded to employees varies widely across departments and across the country. In some departments, it is demonstrated in changes in corporate culture; the existence of a service code; marketing of service; improvements in technology and facilities; communication from the top to all staff; changes in counter reception processes; and more consideration for staff. But for many departments, these things have yet to happen.

3.5 Public Servants' Priorities for Change

We asked public servants to rate the importance of ten potential strategies for improving service to the public. They are listed below, in order of the priority assigned to them by survey respondents:

1. having an organizational culture which genuinely supports and values good service to the public;

2. clear guidelines and procedures for serving the public;

3. a genuine, long-term commitment from senior management to serve the public better;

4. promotion into positions of greater authority of people who demonstrate effective leadership skills and concern for staff;

5. effective training on how to serve the public better;

6. service to the public as a consideration in performance appraisals;

7. access to routine feedback about client satisfaction;

8. more support from their immediate manager (front line staff and middle managers only);

9. regular market research which provides data on clients' needs and response to service; and

10. financial incentives to reward people who serve the public well.

The suggestions for improved service closely parallel and endorse our model. They also help to indicate priorities in building a service culture in the

federal public service. These priorities, combined with the rest of our findings lead us to the conclusions and recommendations in the following sections.

3.6 Recommendations

3.6.1 Each department should undertake an appraisal of its own culture to determine to what extent its own organization manifests a service orientation.

3.6.2 Each department should develop a vision or statement articulating its organizational goals and the kind of management it wishes to create or reinforce.

3.6.3 Deputy ministers should be accountable for their department's quality of service to the public; this should be reflected in the accountability framework and reward structure for public servants in their departments.

3.6.4 For both conventional service transactions and regulatory programs, departments which have not done so should require their managers to establish client-oriented service standards. Such standards should provide the basis for setting annual and longer-term performance objectives for service improvement.

3.6.5 Senior management should take steps to reconcile resources with the level of service expected and reflect this in the service standards established.

4
Consulting the Public: Shaping Policies and Services to Public Needs

To consult means to seek the advice or opinion of someone. It is a two-way process. In the public policy context, consultation refers to deliberations between government and citizen.

Governments consult with groups and individuals in the private sector for many reasons: to collect information needed for policy making; to involve external groups in the policy development process so that they are comfortable with the outcome; to gauge the impact of public policy decisions on a particular group; or to determine the level of support a proposed initiative might enjoy among the public. And most important, continuing consultation enables government to improve service consistently.

Groups and individuals consult with government to influence the course of public policy; to improve the quality of public policy; to determine what policy initiatives may be on the government's horizon; and to get redesigned or improved programs and better service delivery.

Consultation can take many forms and it may occur at political or bureaucratic levels. As a formal process, consultation may involve established structures such as councils, task forces, commissions of inquiry, parliamentary committees or other fora where politicians, public servants and concerned, interested or expert citizens deliberate on policy questions.[1] No less important is consultation at an informal level, in the regular day-to-day interactions between government officials and individuals and groups in the private sector interested in the same policy issues.

The Task Force believes the recommendations in this chapter are essential to achieving quality service to the public in all dimensions of the service role which encompass support to ministers (particularly in providing advice on policy), regulatory processes and conventional service transactions including program development. A shift toward a substantially more active and open consultative relationship with the public is singularly important for the future effectiveness of the public service.

---

[1] See Liora Salter and William Leiss, "Guide to Consultation and Consensus Building," Canadian Centre for Management Development, 12 March 1989.

4.1 Changing Society, Changing Expectations

Forty or fifty years ago, there was a reasonably broad social consensus about the values upon which Canadian society was based and upon which public policy should be founded. The senior public service in Ottawa was representative of the elite class reflecting those values. Its members were a relatively cohesive group of "mandarins"; most Canadians seemed prepared to entrust the process of government to the men who occupied positions at the apex of power in the elected government and the public service. Government itself was a much less pervasive institution than at present. Religious and benevolent or charitable organizations played a significantly wider role in society than they do now. With very few exceptions, women played no significant role in the affairs of state at either the political or administrative level.

Much has changed. Many of the functions of benevolent organizations are to be found in the hands of a government whose expanded role is much more complex. Contemporary Canada is increasingly a multiracial, multicultural country, with far less consensus around the values which should inform public policy. Although, as the Task Force on Barriers to Women indicated in its recent report,[2] there is a whole lot still to be done about the participation of women in government institutions, they now play a far more pervasive and powerful role in government than they did in the immediate post-war years.

Changes are also occurring in public views about how government should run and how policy should be developed. The public is becoming unwilling to leave advice on policy and the process of government in the hands of an anonymous group of bureaucrats. In the proliferation of citizens' groups and pressures for public participation, one sees evidence of a desire for more direct involvement. Both inside and outside government, people think government is less than effective in dealing with policy issues which transcend conventional departmental boundaries, such as pollution, global warming, European restructuring or international trade which potentially affect everyone. As stated by Michel Bélanger,

> Public policy development should not be left to those, high-minded or not, who serve as policy advisers or who have been elected to be policy-makers.... The better [business,

---

[2] *Beneath the veneer: the report of the Task Force on Barriers to Women in the Public Service*, Canadian Government Publishing Centre, 1990.

> government, labour and other actors] communicate with each other, the faster we can bring public policy into line with changing circumstances. The payoff will come in better productivity and a higher standard of living.[3]

The passage of the *Charter of Rights* has added momentum to these developments. As a brief submitted to the Task Force argued,

> It is clear that the adoption of the Charter reflected a political culture that was already in the process of fundamental change.... [T]he Charter gave new power and increased legitimacy to many, previously less salient, groups because it allowed them to characterize their demands as rights rather than mere interests....
>
> [T]he most disturbing aspect of a rights orientation is that it is able to support and validate so many diverse and inconsistent claims on so many subjects.[4]

The new rights orientation, the suspicion with which many Canadians regard government, the changing fabric of the country, the diminished consensus around national values, the proliferation of single-interest groups and lobby groups of various kinds, all these developments have led to a heightened concern both inside and outside government about consultation, participation and openness generally.

Concerns were also expressed to us about the need for Canada to improve its international competitiveness. Many private sector leaders believe there should be closer working relationships in this country among business, government and labour in response to the challenges of globalization. In a recent speech concerning Europe 1992, Arden Haynes, Chairman and CEO of Imperial Oil observed, "If governments, trade unions and business in a dozen countries, speaking ten different languages, with very different economies, vastly different cultures and traditions, find the wherewithal to

---

[3] Michel Bélanger, speech to Public Policy Forum testimonial dinner, Toronto, 19 April 1990. M. Bélanger was Deputy Minister of Industry and Commerce, Economic Advisor to the Executive Council and Secretary of the Treasury Board before retiring from the Quebec public service in 1973. A previous President of the Montreal Stock Exchange, he is now Chairman of the Board of the National Bank of Canada.

[4] Peter Finkle, "Service to the Public and Public Consultation," brief submitted to the Task Force, 11 July 1990, pp. 14-15.

sit down together and map out the policy framework for a new economic juggernaut, there has to be a lesson for Canada."

During our investigations, we sponsored a colloquium where representatives of business, government and labour discussed issues related to consultation. As noted in the proceedings of this meeting,[5]

> There is increasing recognition in Canada that cooperation between government and the private sector in developing public policy can enhance our ability to compete in world markets... There is also growing recognition in private and public quarters that many of the national policy questions facing Canada are too big, too complex and often, too expensive for government to deal with on its own....

Similarly, a submission to the Task Force from APEX, written after a program of cross-Canada workshops on consultation commissioned by our Task Force, refers to "a growing expectation for public participation in the development of government policy and in the design and delivery of government programs."

The Task Force noted that several private companies now regard training in public consultation as a requirement for success in today's society. Indeed, we were struck by the importance which effective organizations in both public and private sectors, including non-governmental and voluntary organizations, accorded to consultation with their clients, and by the overall ethic of openness which characterized their operations.

4.2 The Ethic of Openness in Client-Centred Organizations

Conventional, non client-centred businesses seldom involve clients in such "internal" decisions as where to locate facilities, how to develop a product, how to conduct market surveys or set delivery routes and schedules. The usual perspective seems to be that the customer is "on the outside": someone to be "acquired." Much of the language of business reflects this orientation: it is almost military in tone. Markets are there to be "dominated," opportunities "seized," advantages "consolidated," competitors' weaknesses "exploited." Such language encourages a confrontational or aggressive relationship with outsiders, clients included.

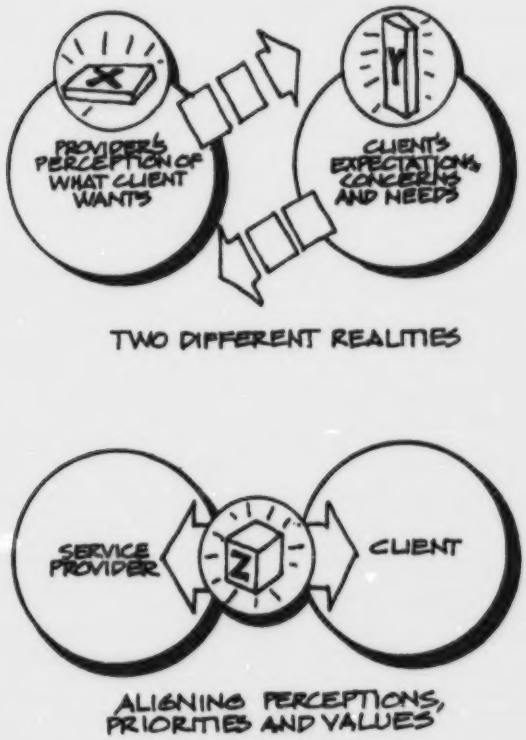
---

[5] "Building Effective Consultations," proceedings of the Bryce-Lambert Forum, 28-29 May 1990. The Task Force appreciates the collaboration of the Public Policy Forum and York University's Max Bell Business-Government Studies Program in arranging and co-hosting this meeting.

By contrast, the client-centred organization sees the customer not as an impersonal entity but as an associate or partner whose interest it is trying to serve. The premise is that satisfaction is more likely to be achieved if the service provider is in close contact with the client. The client is therefore "invited inside" to a far greater degree than in the conventional organization, and asked to advise or participate in decision-making, in a continuing fashion.

The objective in pursuing open relations with clients is to ensure a common understanding of their interests, needs and concerns, especially among those who are responsible for the design of services and policies of the service organization. Service providers who form their own ideas of what clients want can be wildly out of touch with clients' priorities.

Figure 4-1
Aligning the Perceptions of
Clients and Service Providers



Ongoing working relationships, surveys, consultations, focus groups, non-governmental and voluntary organizations, business/labour consensus groups and the like can all provide valuable input. Consultations with stakeholders are essential for transformation from a rules-oriented, control-dominated organization to a service-driven quality-seeking organization.

Outstanding service providers in the business world tend to be those which are interested in their clients' views on both operational and strategic questions. At the operational level, procedures are put in place and staff trained to ensure that customers are given a hearing, whether they have complaints to resolve or suggestions for better service. At the strategic level, effective corporations keep in touch with broad consumer trends and their customers' attitudes before any significant decisions are made.

Effective government organizations have similar concerns. Whether they are considering operational minor adjustments or major shifts in programs or policy, they take measures to secure the views of clients and others.

Consultation in the public sector is often made more complex than in the private sector by the variety and volume of clients; the need to serve the general public interest as well as the needs of immediate clients; differing values and expectations of the stakeholders; regulatory requirements; and the political sensitivity which may surround some issues. Despite such difficulties, the exemplary public organizations we examined were committed to the view that consultation is an essential means of building and sustaining networks which link policy formulation and decision-makers with those who deliver service and the clients themselves.[6]

In effective departments, there is a lot of informal interaction between government and private sector groups. In fact, when outsiders make observations on the performance of particular departments, they are often assessing the department's prowess in informal consultation. Comments such as "they simply don't understand how things work out here in the real world," suggest that the department does not consult with the private sector. Such positive comments as "those people really understand this industry — they know what we need, they understand our problems and they try to help...We can work together" usually mean that the public servants of that department have a good network of contacts in the industry. But both assessments are of the organization's ability to consult informally.

---

[6] *Learning from Success: Exemplary Practices in Service to the Public*, Section 3.4.

In the area of regulatory control as well, consultation — with private sector organizations, enforcement agencies and the public — plays a key role in ensuring that legislative and enforcement policies are germane to real public needs. Consultation increases the probability of wider compliance, thereby saving enforcement costs. It is also seen as a way of encouraging a non-adversarial, co-operative relationship with stakeholders and citizens affected by the regulatory process. Even more basic, it often ensures that the regulations work.

4.3 Current Consultation Practices in the Public Service

The leadership of the public service is doing too little to support or encourage consultation by public servants. Many public servants feel they are doing quite a good job of consultation, whereas members of the public we spoke with are strongly critical of officials' performance in this area. This gap may be partly attributable to different definitions of "consultation," and partly to the fact that the public service is out of touch with the degree of participation now expected by the public in government decision-making.

We also found a considerable resentment that people in operational positions in the field or the front line are not more involved in the development of policy. Consultation *inside* the public service is apparently not much better than consultation *outside*.

On a more positive note, both within and outside the public service there is evidence of a preparedness to engage in more consultation and a strong belief in its importance.

Should There Be More Consultation?

One of the most striking findings from our survey is the degree of support from public servants for consultation with the public. Fully 80 per cent of respondents indicated they agreed *strongly* with the statement, "I believe consultation should become an ingrained value in the public service in the years ahead." These findings are entirely consistent with the public's expectations of a more consultative and open public service.

Institutional Support for Consultation

In general, the public service has provided little or no guidance to staff such as program managers, regional supervisors or field staff on how they are expected to relate to the public. To paraphrase many different sessions, the message to employees from senior managers seems to be, "Keep a low profile, don't take risks; be particularly careful in communicating with the public; and above all don't do anything that might cause problems for the

minister." There is no presumption of a responsibility to consult the public; indeed there is something of a bias against it, lest it create excessive demand or controversy.

In the past, when Canadian society was more cohesive and trust in government greater, consultation was not really perceived as an issue, and certainly not seen as a responsibility of the public service. Insofar as consultation with the public did occur, it tended to take place through a process described by one observer as "elite accommodations": informal discussions, usually behind closed doors, usually infrequent, among like-minded individuals belonging to a rather narrow social sphere. Whether or not this is an accurate portrayal of past consultative activity, it is clear from the Task Force's inquiries that such an approach to consultation would be neither appropriate nor acceptable for the 1990s in Canada.

The lack of public service support for consultation is reflected in the absence of training in consultation. Most public servants seem to feel that there is an art to consultation. While one could just "go out and consult," the process is likely to be more effective and more satisfactory to participants if public servants have skills in consultation. Although relatively few respondents indicated they had received training, over half said training is important.[7] Asked what kind of training would be useful, workshop participants cited the need for skills in communications, group processes, listening, negotiating and change management.

A surprising result of our research was the very positive view held by public servants of their own consultative performance. This stands in stark contrast to the consistent responses from citizens and associations outside government who felt that the public service was neither effective at, or committed to, consultation, nor (except for rare exceptions) was it consulting properly. Most members of the public we spoke with echoed the opinion of a senior public servant who described the prevalent culture of the public service as "inward and secretive."

The following assessment was made at a Public Policy Forum meeting in May 1990 of representatives from business and labour, federal and provincial governments and the academic community,

> There is no consultative culture in the federal public service. Little premium is placed on consultative skills and few government departments have any established machinery

---

[7] Ekos Research Associates Inc., "Survey of Public Service Perceptions of Service to the Public," Final Report, 20 July 1990, p. 42.

> through which ongoing consultation can proceed. Consultation tends to be an afterthought, rather than a first thought, and all too often, an exercise in window-dressing.

Recognizing that it takes at least two parties to consult, this same group criticized the private sector for approaching interactions with government from a "narrow, self-interested" perspective, and failing to "take account of the political realities in which national decisions are made."

When public servants do consult, members of the public are often left with the impression that the process is hesitant and incomplete. They feel its main purpose is to legitimize decisions already taken, to go through the motions of external discussion, without any real intention of reflecting the results in policy recommendations or operational decisions. Outside participants quickly become aware that the process is there for form, not substance. "Why ask us," people inquire, "if the decision is already taken?" When citizens feel they are caught up in a "sales job" which is masquerading as consultation, they become understandably angry and resentful.

Another criticism is that too many public officials think consultation means "talking to your friends or your clients." A distinction is sometimes drawn between the *clients* of a department and its *stakeholders*. Clients are the members of the public and the organizations to whom a department normally relates: e.g., the farm community for Agriculture Canada, the fishermen and fish processors for Fisheries and Oceans, etc. Stakeholders are seen as individuals and groups who may be affected in important ways by policy or program changes, but who lie outside the circle of departmental clients as conventionally defined (e.g., consumers or exporters of farm produce or fish, etc.)

Many government organizations are in danger of becoming the captives of their client groups, we were told. The best public policy or program development emerges from a balancing of the interests of both clients and stakeholders. If consultation is restricted only to clients, the department may conclude (wrongly) that the views of the public and those of its clients are identical. Thus the department becomes a conduit or a one dimensional advocate for special interests rather than a vehicle to help reconcile divergent views.

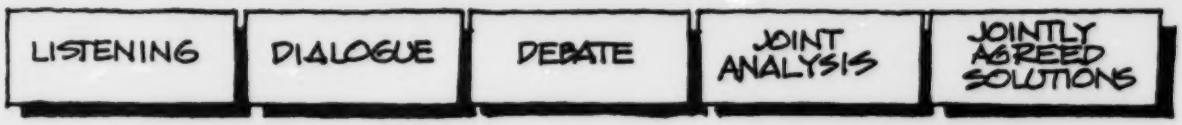
Individuals outside government also counselled that public officials should not assume that "only government officials can call the party." In keeping with the trend toward more open government, the public and organizations external to government see no reason why *they* should not begin the consultative process, set its agenda or comment on how it is run.

The Task Force believes that the gap between public and internal perceptions of consultation is evidence that many officials are either out of touch with the public or misunderstand the reason for consultation, and underestimate its complexities.

The Different Meanings of Consultation

The word "consultation" means different things to different people, ranging from simple external communication with known clients (with no intention to change policy or programs) to open, comprehensive processes in which the public and private sector are partners working toward a consensus. It also includes a variety of methods ranging from an informal chat to a royal commission.

Figure 4-2
Different Types of Consultation:
A Spectrum of Options



But if public servants and the public do not have the same expectations and interpretations from the consultative process, then misunderstanding is guaranteed.

Gérard Docquier, the National Director for Canada of the United Steelworkers of America and a General Vice-President of the Canadian Labour Congress, sets out the main ingredients of consultation succinctly:

> There is no one recipe for effective consultation, but there are some key ingredients. All parties must have a hand in setting the agenda; they must be candid about the vested interests they carry into the process and be prepared to compromise. Finally, successful, visible outcomes are necessary if consultative links are to be permanent and ongoing.

Public servants must be more alert to the varied meanings associated with consultation and more aware of, and skilled in, the techniques which may be used in consulting with citizens.

Government/Private Sector Exchanges

If the inward orientation of the public service is to end, then the informal, daily interaction with the private sector, non-governmental and voluntary organizations and individual citizens must be strengthened. We must build a stable, working relationship that leads to a process which better integrates public and private interests. To succeed, this relationship requires a mutual familiarity with each other's worlds. The fact that government executives develop most of their skills in the public sector, and private sector executives develop theirs in their own context, affects how they view the world; it limits their range of contacts and narrows their perspective. The lack of shared background, experience and understanding impedes their interaction.

There are ways to compensate for this lack of mutual understanding and shared background. For example, in the business sector, programs such as the Business-Government Exchange Program, Interchange Canada and the Labour Canada Employee Secondment Program serve a very useful purpose. However, the number of participants both ways is inadequate to achieve a broad scale cross-fertilization between the public and private sectors. Efforts must be made to increase participants under interchange programs supplemented by new, less potentially disruptive alternatives to multi-year exchanges.

4.4 New Consultative Institutions

During the 1980s, particularly since 1984, there have been experiments with formal consultative organizations involving business and labour aimed at addressing industry and workplace problems in conjunction with government. The Canadian Steel Trade and Employment Congress, launched in 1986, the Western Wood Products Forum, launched in 1988 and the Joint Human Resources Committee of the Electrical and Electronics Manufacturing Industry set up in 1987 are three such organizations. They share the common feature of joint-ownership by unions and companies, with government funding some of their activities but having no part in setting their agenda.

Speaking to the Canadian Steel Trade Conference in 1986, the then Labour Minister, Bill McKnight said,

> Consultation is far more meaningful when the agenda for discussions and the forums for listening and learning are controlled, not by government but by the key players in the sector involved. The unique thing about the Canadian Steel Trade Conference is that it is *your* initiative. It departs from past practice where government all too often had said, we want you to give us your views, and here is what we want you to say.

These ventures are widely regarded as successful. Each of these organizations has shaped policies and some have provided new avenues for delivering services in areas once thought to be the exclusive domain of government.

Perhaps the most remarkable experiment in formal consultation of the 1980s has been the Canadian Labour Market and Productivity Centre. After a shaky beginning it has succeeded in forging a consensus among business and labour groups on the key elements of a Labour Force Development Strategy for Canada. What's more, it has undertaken this work at the specific request of the Minister of Employment and Immigration. The CLMPC's work on the labour force strategy is a vivid example of government passing real power and influence over public policy development to the private sector. The outcome promises to be outstanding.

These new institutions share several common features absent from the experiments in formal consultation of the 1970s. First, they are run by the private sector, not by government. Second, government has demonstrated a commitment to acting upon the recommendations made by these groups. Third, real power and responsibility for policy development are transferred to the private sector.

Government would also benefit from efforts to develop similar formal consultative organizations in other sectors such as with non-governmental and voluntary organizations.

4.5 Conclusion

Adapting the Approach to the Context

A formula approach to consultation is neither desirable nor feasible — different circumstances require different approaches — but a widespread predisposition to openness and participation will improve government decision-making. Officials should be given appropriate policy guidance as to

the expectations which the public service has of them, and should be trained to carry out their responsibilities effectively. Government will need to determine how it wishes to consult on different matters. In stating that more consultation is desirable, we recognize the need to adapt consultative strategies to the time and resources available, and to take account of the political context.

Consultation on operational questions is usually a less sensitive and complex matter than consultation on issues of policy and programs, although occasionally decisions can have a major impact on a local area. Operational issues include matters such as when facilities will be open, how applications for programs will be solicited and other questions related to administration. Citizens often have strong and valuable views on these issues. Public servants seldom appear to consult the public on questions such as these. More such discussions should occur.

On larger questions, particularly issues of national policy, the situation is different. One or more ministers will certainly be involved. A host of considerations must be taken into account in decisions on the type of consultations to be undertaken. Who should be viewed as clients and stakeholders? How should meetings with groups be convened, and by whom and when? How will the decision-making prerogative of Cabinet and Parliament be respected while a process of public consultation is going on? What role should public servants play? There are no formula answers to such questions.

The Role of Public Servants

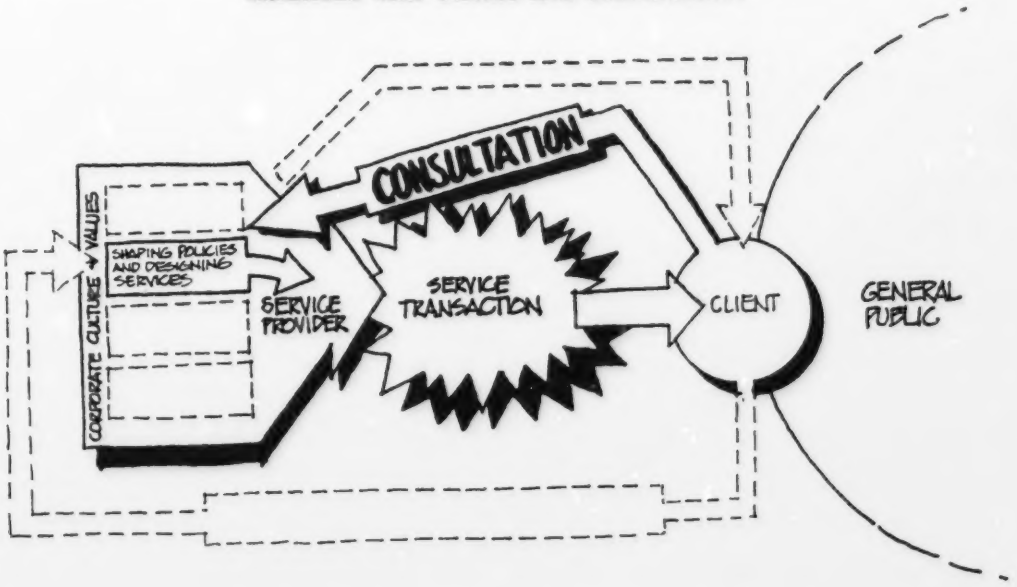
While the decisions about who and how to consult on policy issues rest with ministers, we believe that public servants can, and should be, more proactive in proposing consultative strategies and in facilitating the collection of information from the public.

Some public servants feel their job is simply to act as passive listeners. The public begin to feel they are being used as window-dressing, and become suspicious that the real decision-making process is being carried on in secret, somewhere else. Members of the public will react better if they have concrete proposals or options to consider. As issues begin to move forward through a consultative process, they want to know how their ideas are being handled. If their suggestions are not adopted, they want to know why. They expect feedback and they expect information.

The Need for a Change in Culture

A significant shift in the values and culture of the public service toward a more open and consultative relationship with the public is essential. As illustrated in Figure 4-3, effective service organizations will be those which consult with their clients and maintain open relations with both clients and stakeholders, monitoring clients' needs, expectations and levels of satisfaction continually.

Figure 4-3
Client-Centred Organizations Maintain Open, Consultative Relations with Clients and Stakeholders



We are hardly proposing that the government embark down an untravelled road. Public servants consult already to some degree in the development of policy and in the reshaping of operations. However, they do so largely without guidance from the top and in the context of a culture which encourages a low-profile, risk-averse posture rather than a visible, open and accommodating stance vis-a-vis the public. What has been partial and tentative must become comprehensive and self-assured.

We are proposing a broadening of both the ethic and the processes of consultation. Consultation should not always be expected to end in consensus — some views are irreconcilable, or time constraints may not allow

agreement to be reached. But at a minimum, consultation should be authentic and accessible; its objectives (and limitations) should be clear to participants from the outset; and it should make provision not just for clients to be heard but for various stakeholders and interest groups to learn from each other, preferably in a common setting.

As argued in a brief submitted to us,

> The public service itself, with the approval of the government of the day, needs to develop new forms of consultation.....At the same time, the appropriate role of the public servant in more open consultations must be better defined....
>
> [This role is] to gather information so that better decisions may be made by politicians, not ever to make those decisions.[8]

The transition toward a more consultative approach would be encouraged if there were a set of principles guiding the attitudes of public servants toward consultation. Figure 4-4 contains a draft statement of principles for this purpose.

4.6 Recommendations

4.6.1 A set of principles related to consultation should be enunciated and reviewed with a view to adoption as an operating principle within the public service.

4.6.2 To signal its commitment to private sector involvement in the development and implementation of public policy, a new position of Deputy Secretary (Consultation) should be created in the Privy Council Office. The Deputy Secretary would be responsible for encouraging and assisting all departments to collaborate more effectively with Canadians in developing public policy and delivering government programs.

4.6.3 An advisory council of private sector representatives should be selected to guide the Deputy Secretary (Consultation) in developing and implementing strategies for nurturing a "consultative culture" across the public service and in the private sector.

---

[8] Peter Finkle, "Service to the Public and Public Consultation," 11 July 1990, p. 27.

Figure 4-4
Principles for Consultation

1) Consultation between government and the public is intrinsic to effective public policy development and service to the public. It should be a first thought, not an after-thought.

2) Mutual respect for the legitimacy and point of view of all participants is basic to successful consultation.

3) Whenever possible, consultation should involve all parties who can contribute to or are affected by the outcome of consultation.

4) Some participants may not have the resources or expertise required to participate and financial assistance or other support may be needed for their representation to be assured.

5) The initiative to consult may come from inside government or outside — it should be up to the other to respond.

6) The agenda and process of consultation should be negotiable. The issues, objectives and constraints should be established at the outset.

7) The outcome of consultation should not be pre-determined. Consultation should not be used to communicate decisions already taken.

8) A clear, mutual understanding of the purpose and expectations of all parties to the consultation is essential from the outset.

9) The skills required for effective consultation are: listening, communicating, negotiating and consensus building. Participants should be trained in these skills.

10) To be effective, consultation must be based on values of openness, honesty, trust and transparency of purpose and process.

11) Participants in a consultation should have clear mandates. Participants should have influence over the outcome and a stake in implementing any action agreed upon.

12) All participants must have reasonable access to relevant information and commit themselves to sharing information.

13) Participants should have a realistic idea of how much time a consultation is likely to take and plan for this in designing the process.

14) Effective consultation is about partnership. It implies a shared responsibility and ownership of the process and the outcome.

15) Effective consultation will not always lead to agreement; however, it should lead to a better understanding of each other's positions.

16) Where consultation does lead to agreement, wherever possible, participants should hold themselves accountable for implementing the resulting recommendations.

4.6.4 Departments and agencies should review their program operations as well as their orientation, training and development to ensure effective consultation becomes a part of their practices. Deputy ministers should be held accountable for their department's consultative performance.

4.6.5 Consultation should be incorporated into the accountability framework and reward structure for deputy ministers.

4.6.6 The Canadian Centre for Management Development and/or other appropriate organizations should:

(a) ensure that effective programs for training and development are available to enhance public servants' skills in consultation;

(b) consider the needs not only of senior Ottawa-based officials engaged in policy development work but also of officials in regional and front line positions who may consult with the public on variations in operational procedures and practices and other matters;

(c) develop programs which give public sector executives a better appreciation of the world in which their private sector counterparts operate and of the impact of public policy on the private sector;

(d) offer programs which give business, trade union and other private sector executives and managers an opportunity to improve their understanding of government operations and the political environment in which decisions are made; and

(e) determine if there are ways to increase the volume of participants in interchange programs, and develop and test the concept of short-term mini-exchanges.

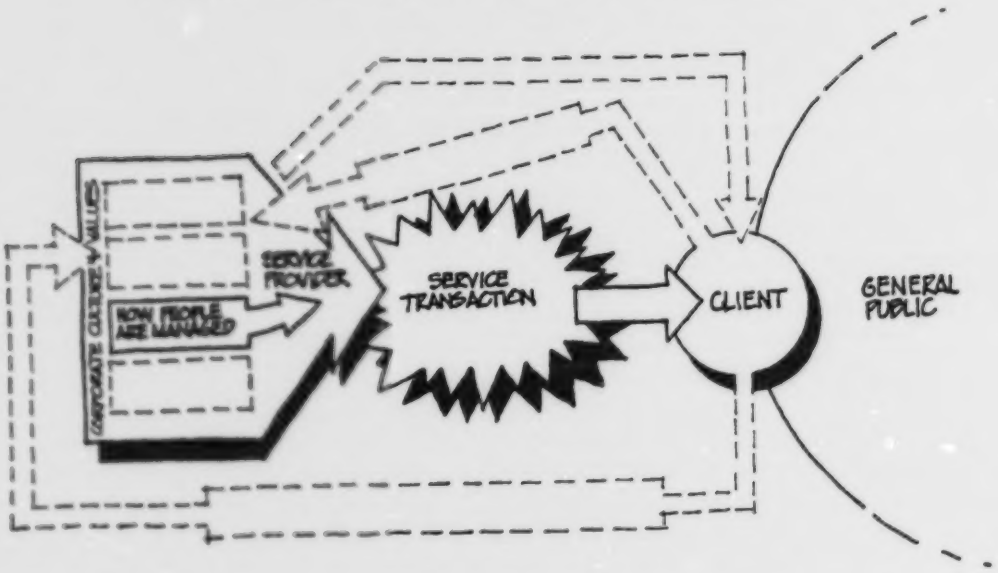
4.6.7 In staffing positions which may require public contact, departments should take account of candidates' capacity to undertake consultation as one of the important selection criteria. Classification and staffing systems should recognize consultation and the management of external relations as vital management functions.

5
How People Are Managed

5.1 People Management in Client-Centred Organizations

We examined client-centred organizations to identify the common elements of management practice which produce effective, well-performing and successful organizations. Our findings were most consistent in the area of people-management practices.

Figure 5-1
Management of People in a Client-Centred Organization



Effective service organizations treat their people well. They believe that staff reflect their own treatment in the way they treat clients — staff who feel valued by their employers make customers feel valued. The responsibility for people management is firmly grounded in line management, not relegated to the personnel department. Good practices include:

- participative approaches to management;
- creating a climate where supervisors understand the importance of recognition and appreciation for work well done;

- visible senior management support to staff in their efforts to improve service (some organizations speak of "turning the organization chart upside down" and putting clients and front line staff at the top, with senior managers and executives as the base of the structure);
- demonstration of personal concern for employees;
- encouragement of loyalty to the organization and concern for its reputation;
- recognition of the importance of each individual job;
- promotion of team values: mutual support, trust, respect and a recognition that there are no individual reputations, only a collective one for the whole organization;
- regular actions to develop and maintain positive attitudes among staff;
- decentralized decision-making, to encourage people close to the customers to take responsibility, solve problems and be innovative in the interest of better service;
- incentives which recognize quality and commitment to service and which are tied to monitoring systems that reflect client satisfaction and bottom line performance;
- honest concern for training and career development;
- careful planning to anticipate the organization's future requirements for trained, experienced employees and managers; and
- open, candid and regular internal communication.

In our research on exemplary organizations, we found that the establishment of collegial decision-making, a persistent emphasis on team effort and good internal communication are key ingredients in building a client-centred orientation.

> Continuous improvement implies that individuals and teams...have the freedom to question traditional work methods and to test new ideas without fear of recrimination. Commitment to continuous improvement is generated when employees are given responsibility or authority, working in teams, to remove work barriers....Managers play an active role

> in team-building, sharing credit, thanking staff, involving staff in management decisions....Not a great deal of emphasis is placed on performing within the four corners of a job description. Everyone pitches in and helps to do what needs to be done...regardless of hierarchical position or conventional job description.[1]

Training also must be singled out as an area of key importance, since in conventional organizations this is typically one of the first items to be cut when budgets are tight. In client-centred institutions, senior staff take responsibility for orienting and training more junior staff; employees recognize the importance of sharing information and supporting each other. "There is a readiness to invest in ongoing personnel and career development of all employees, which yields rich dividends in employee commitment, morale, productivity and reduced turnover."[2]

5.2 The Role of the Manager

Many managers have a mechanistic view of people management, seeing it as an activity primarily concerned with rules and monitoring compliance; as such, it is thought to be primarily the responsibility of the personnel division. Although personnel systems and procedures are not unimportant, *what is critical to quality service and staff productivity are the behaviour and attitudes of managers that empower staff.* A clear understanding of empowerment is essential to foster a top grade, service-oriented environment.

Empowerment, Delegation and Innovation

Empowerment is different from delegation although the two concepts are related. Both are concerned with how employees are asked to work.

In a command and control management culture, delegation is usually understood to involve handing over tasks to employees who follow guidelines, avoid taking risks and who carry out duties in traditional, sanctioned ways. Empowerment, by contrast, encourages managers, supervisors and employees to try new ways of achieving goals, motivating them to be creative and innovative in improving the service they deliver. Empowerment asks employees to assume responsibility for change and to be accountable for their

---

[1] *Learning from Success, op.cit.* Section 3.5.2.

[2] *Ibid*, Sections 3.5.2 and 3.5.6. "Awareness that training is a key tool ... should be reflected in concrete measures, such as appropriate increases in training budgets, or the formation of a training unit...."

actions within an environment which accepts a degree of risk-taking and acknowledges intent as well as results.

Empowerment challenges employees. It engages them in understanding problems and in exercising their ingenuity to seek solutions. It puts a premium on energy, experience and judgment. As noted by the Auditor General in his 1988 Annual Report, in well-performing organizations, "people are challenged, encouraged and developed. They are given power to act and to use their judgment" and they are inspired to care about the outcome of their work. The Report notes that good service delivery "is a product of people who care rather than of systems that constrain."

The award-winning STEP[3] program found that empowerment encourages initiative, makes workers' jobs more enjoyable and gives both managers and employees more bottom-line accountability.

Client-centred organizations tend to have relatively simple organizational structures in contrast to the more extensive hierarchical layering of many public service organizations. This enables them to put authority in, or closer to, the hands of front line staff.

Employees are ordinarily more motivated by the goal of improving performance and providing better service than by mandates to reduce costs or raise productivity. However, it seems that improved service delivery leads to improved cost effectiveness and productivity, and not the reverse.

Managers cannot empower their employees unless they are prepared to believe that employees are competent and dedicated to their work, that they can be trusted to perform well and that they will generate good ideas. Unfortunately, our field work revealed a very low tolerance among most senior managers for mistakes. Such values are communicated right down the hierarchy. The current emphasis on error-free performance and on control has had a stultifying effect on the delivery of service in the public service.

There is little evidence that empowering styles of leadership have taken root. Yet, they are essential to resolving the problems of morale and motivation in the Canadian public service identified in the Zussman-Jabes surveys of managerial attitudes in 1986 and 1988; such leadership is crucial to the creation of a client-centred orientation.

---

[3] Strive Toward Excellence in Performance, a program developed by the State of Minnesota to help government agencies serve the public better.

Participative Management

Although improvements were noted, many public servants feel that managers do not go far enough in consulting their staff or encouraging participation in decision-making. The lack of good internal communications between staff and managers was widely noted — in the focus groups, the symposia and the telephone survey. The message from the front line and other staff was that too many managers do not listen. Staff want more input, contact and feedback.

Many well-performing organizations are making dramatic changes to the roles of supervisory personnel, greatly broadening the span of control and making much greater use of temporary work teams to identify and resolve operational problems. Supervisors become co-ordinators rather than bosses. We believe the public service has much to gain by adopting these options.

Listening to and Involving Regional People

In our research we also uncovered concern about the lack of regional input and the lack of flexibility to make regional variations in programs framed at headquarters. Many regional managers inside government feel excluded from program and policy development.

A session convened in the West expressed frustration with "the 'visiting expert syndrome,' whereby federal officials come from headquarters or consultants can come calling to deal with local issues without an adequate understanding of the issues and the local players. [M]ajor attitudinal change at the centre [is needed]."

The following conclusion is taken from the summary report on our symposia conducted by the Canadian Centre for Management Development, commissioned by the Task Force:

> The current method of involving senior regional managers in the policy development process was not deemed satisfactory. The most common concerns surrounded the timing of their involvement and the fact they were often asked to comment at a very late stage.... [P]olicies developed at the centre often do not meet specific conditions in a given region. There should be more flexibility in the application of policies and programs in the regions ... national objectives, but permissible regional variations in delivery.

Recognition and Performance Management

Performance management includes how achievements are noted, how top performers are recognized, who gets promoted, how much emphasis is placed upon the effective management of people, how personal objectives are set and performance appraisals conducted, how problems of inadequate performance are handled – in short, all the facets of people management that have an impact upon motivation, performance and commitment. In client-centred organizations, both the formal and informal aspects of performance management are equally important.

Although there are exceptions in individual departments or branches within departments, performance management is not effectively practised in the public service overall. The lack of recognition by managers of employees who provide quality service to the public was often mentioned in our field work. Managers' failure to distinguish between good and bad performers discourages people. As one focus group participant said, "Disincentives occur when good service providers get more work, while others get to go on training."

Many managers fail to understand that one of their principal responsibilities was for performance management; it is up to them to a establish a positive motivational climate. Employee appraisals are not seen as worthwhile as they are now done; "filling out forms" is the priority rather than using the appraisal process to motivate staff, recognize extra effort, establish goals and deal with performance problems.

Both managers and staff feel that managers should use a range of formal and informal methods to reward and recognize employees for good service. Staff told us they value clear feedback, prompt appreciation, public praise and the opportunity to take on a developmental assignment. If people management were an important element in the manager's performance appraisal, perhaps more attention would be paid to this responsibility.

Dealing with Poor Performers

A related concern of both managers and staff is that the appraisal and discipline of poor performers are not handled well. Some felt that there are inadequate methods available to discipline, move or fire poor performers. Others argued that methods exist but are not used. Focus groups reported, "We don't deal with deadwood but we do wear sharpshooters down." Failure to cope effectively with the problem of under-achievers at any level in the organization contributes to low morale and compromises high standards of service.

5.3 Cutting Red Tape and Strengthening Key Personnel Functions

Public servants at all levels, from front line staff to senior executives, want to dismantle the internal barriers to good service created by a number of existing personnel management practices. A common element throughout our findings was the desire to improve the processes of staffing, training, classification and collective bargaining.

Recruitment and Staffing

Demographic trends in the workforce indicate that there will be much greater competition for qualified staff in the next decade. To stay competitive, the public service will have to offer good salaries and interesting jobs to attract an increasingly selective work force. To get and keep its share of the new talent, the public service will need to encourage creativity, innovation and responsiveness. Policies on recruitment and staffing will have to reflect the growing interest in the more intangible aspects of employment.

Managers and staff feel that the current staffing process is too slow. Delays contribute directly to unnecessary periods of staff shortages. In large part, they blame this on cumbersome centralized policies and processes, lengthy security clearances and tortuous appeal and grievance procedures. Moreover, insufficient weight seems to be placed on selecting people with the personal skills that are so important for those working in front line and managerial positions. Good service and effective leadership are matters of temperament as well as training. In a client-centred organization, client responsiveness is a condition of employment, and effective people-management skills a condition of advancement.

Field managers and executives involved in the symposia asserted that they have inadequate authority to staff their operations effectively. Although the Public Service Commission has delegated considerable authority to departmental headquarters, it has either not been passed on to field managers, or it has been encumbered with too many controls. In many cases, managers have not used their delegated authority as they could.

Public servants told us that there is not enough succession planning and aggressive replacement of service staff. They feel there is an excessive use of term employees and temporary agency people who lack the experience and knowledge of departmental programs and policies and have no sense of permanent attachment. Over the long term, such an approach is neither efficient nor cost effective.

Classification

The general view of the public service is that the job classification system has failed to reflect the importance of serving the public and the heavy demands it makes on staff. Furthermore, many public servants believe the system is biased in favour of staff and specialist positions in headquarters. Executives and managers are also concerned that the present classification system provides incentives to increase rather than reduce the number of management levels. Excessive hierarchy inserts multiple approval points into decision making, which in turn causes delays in the delivery of service.

Training and Career Development

Training which aims to make quality service part of the corporate culture must go well beyond simply teaching skills. In some organizations we looked at, it meant involving employees in the development of strategies and the setting of standards for service, the identification of client needs and the audit of service systems. For example, the City of Calgary had a service-enhancement program which included training and organization-development sessions for people at all levels of the municipality. There were workshops for senior management on identifying values to sustain service improvement; for middle management on management styles; for productivity co-ordinators on consulting skills; and for supervisors and front line employees on leadership, problem-solving skills and knowledge of services available both from their own department and from other government organizations.

People we interviewed said that most public servants do not receive enough service delivery training, especially in front line jobs; training is not adequately matched to the skills and knowledge required and it is often too late. They assert that new employees are poorly trained in how government works, and in what services are delivered by their own and related departments. And training in the interpersonal skills needed for client service and management is not a priority in most departments.

Organizations seeking to change their culture often overlook the fact that effective people management involves skills which their supervisors or executives have never been taught. Such organizations expect changes in managerial behaviour without providing technical support in the form of skills development for all supervisory levels. This includes such techniques as coaching, how to provide constructive criticism, effective performance appraisal and leadership. Training is essential if organizational change is to occur.

5.4 Conclusion

Our Task Force is convinced of the urgent need to change existing values affecting the management of people in the public service. The public is demanding a more open, responsive, consultative and innovative public service. In response, the public service must develop a culture that reflects an open, participative approach to the management of people; it must value staff and recognize their contributions. Senior managers will have to be made more aware of the need for change, develop new strategies, share decision-making and meet the demand from both employees and the public to place a premium on providing quality service.

5.5 Recommendations

5.5.1 The following principles should govern a change in organizational culture:

(a) Deputy ministers through policy and personal conduct should provide leadership and visible evidence of the importance of people in their departments and should be held accountable for the quality of their management in this area.

(b) Proven ability to manage people effectively should be an essential factor in recruitment and promotion decisions for supervisory and managerial positions.

(c) Departments should require their managers and supervisors to deal more effectively with poor performers.

5.5.2 Classification standards and job descriptions should reflect the importance of serving the public by giving increased weight to the value of such jobs, particularly in the case of front line staff.

5.5.3 Performance appraisals at all managerial levels should take into account the importance of good people-management practices.

5.5.4 In recruiting and selecting managers and promoting staff to management positions, greater emphasis should be placed on effective people-management skills.

5.5.5 A simpler, quicker appeal process for staffing actions should be developed.

5.5.6 Departments should expand the training provided to their staffs in all areas related to service to the public, and should in particular ensure that they accord appropriate priority to front line jobs. More specifically:

(a) there should be a high priority given to training in interpersonal skills for those required to deal with the public;

(b) for management development courses, both the content and volume of training in people-management skills should be upgraded; and

(c) new recruits to front line positions should be given an orientation program which provides information on departmental services and programs, including those of related departments.

5.5.7 Those responsible for management development in departments, central agencies and at CCMD should review their plans for executive and managerial training and development to ensure they accord priority to the enhancement of leadership and people-management skills.

6
Monitoring Service to the Public

6.1 Why Monitoring is Essential

Monitoring is keeping track of client perceptions and environmental factors that may affect client expectations. To know where clients stand and how they feel about service quality should be a key priority, allowing a department to modify policies and programs to improve the quality of its service. Conversely, the absence of monitoring gives a message to both clients and employees that the department is not serious about client satisfaction as a measure of its performance. Unfortunately, our findings suggest that monitoring receives inadequate attention in many federal departments.

Monitoring is naturally reinforced by an open, consultative, participatory style of organization. Keeping the lines of communication open to the public on a day-to-day basis in itself accomplishes a great deal of client monitoring.

In regulatory departments, monitoring service is particularly challenging since it often involves clients who may not want the service they are receiving (i.e., tax collection, customs inspection).

6.2 A Client-Centred Approach to Monitoring

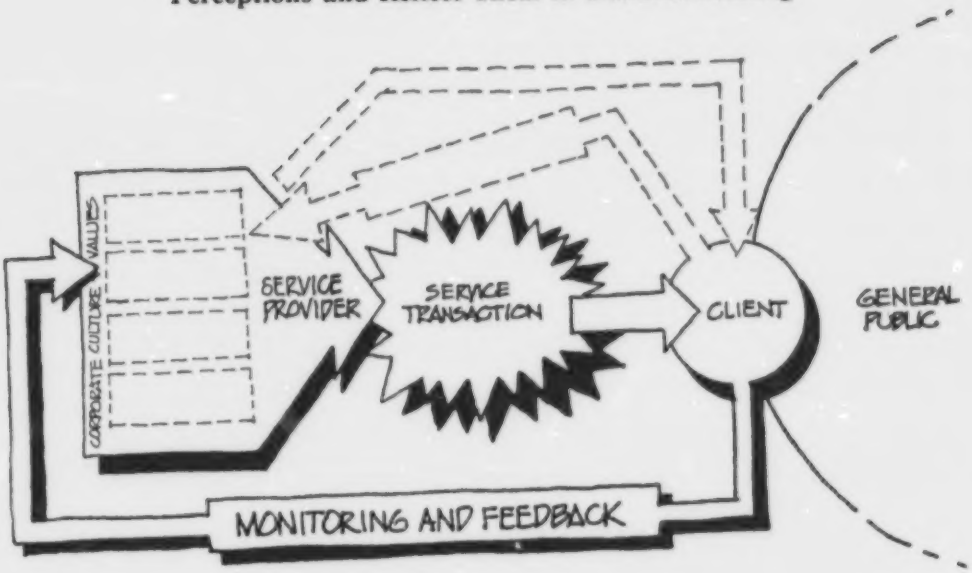
The "close-to-the-client" ethic of the client-centred organization is nowhere more apparent than in its practices for monitoring client satisfaction. A survey of Canadian companies identified key variables that must be in place in a client-centred organization. Of interest to us here is what was described as the "first pillar" of effective service — research; we use it here as a synonym for monitoring. The survey found research to be the most underdeveloped component, and often the cause of misdirected service strategies: "to achieve superior service, [an organization's] research must also be superior." [1]

The strategic objectives of client-centred organizations are defined in client terms and the results of measurements of client satisfaction are directly connected to the levers of power.

---

[1] Stanley A. Brown, Marvin B. Martenfield, Allan Gould, *Creating the Service Culture: Strategies for Canadian Business* (Scarborough: Prentice-Hall Canada Inc., 1990).

Figure 6-1
Client-Centred Organizations Monitor Client Perceptions and Reflect Them in Decision-Making



If information systems are focused more on improving the quality of service than on compliance with rules and regulations, energy and creativity are channelled productively. In its review of well-performing organizations, the 1988 Report of the Auditor General of Canada notes that such organizations " ... typically perform as a team and focus their systems on results to be achieved ... letting product triumph over process."

High-performance business organizations encourage healthy overlap between monitoring and consultation. Where the conventional organization might institute a market survey once every couple of years to learn how clients are responding to services, client-centred organizations are in continuous contact with clients in many settings and for many purposes. Their familiarity with their clients' thinking helps them avoid surprises and costly modifications to correct decisions based on faulty assumptions.

A wide range of techniques is available, both formal and informal, to provide a routine flow of information from clients to service providers.

- *Customer Surveys* — can be complex and detailed or a simple check-off-five-questions type of format. They can be done on the phone, in person or by mail. When these questionnaires are used as measurement or as performance feedback, they are tightly structured around specific service/quality indicators. Market analysis, based on

such surveys or on studies of demographic or other trends, can help to identify emerging markets or client target groups.

- *Focus Groups and Panels* — may be combined with market research, service team visits, surveys, individual meetings. Focus groups can provide diagnosis, feedback and guidance on designs, standards and typical expectations, as well as on the level of service provided.

- *Customer Hot Lines* — *The Service Edge* newsletter calls the toll-free 800 number "one of the most frequently used and most effective methods for staying in touch with customers." Many organizations study their calls for trends and ideas for new products.

- *Complaint Monitoring* — Keeping files on complaints and tracking their resolution help service organizations analyse how well they're doing. Some government organizations, for example, routinely track trends in issues raised in ministerial correspondence.

Our research identified several examples of these techniques. One organization routinely publishes blank complaint forms in the local newspaper as a way of obtaining citizen feedback; its officials spend time in the local mall to ask questions, and all data are then gathered and analysed for patterns of opinions and emerging issues. Another organization conducts 100 focus group meetings with clients and employees annually. A business equipment manufacturer conducts customer satisfaction surveys three weeks after any major repair or purchase, as well as annually.

The measurement programs of client-centred organizations are set apart from more conventional approaches by:

- frequency — client satisfaction is measured on a continuous basis;

- use of multiple techniques (in part as a cross-check);

- reliance on comparisons with others (direct or indirect competitors, for example) to determine how well the organization is doing relative to an *external* standard;

- pervasiveness (all levels, all functions of the organization are involved);

- there is both an emphasis on detail, so that expectation shifts may be pinpointed, and on the development of aggregate indices so that overall performance may be tracked;

- everyone in the organization is encouraged to feel part of the service improvement thrust; and

- management makes use of results (e.g., by posting them, by giving rewards, and by appreciation and encouragement for improvements).

Information is not useful unless it is in the right hands. In contrast with some organizations, where information about clients' opinions is treated as confidential, client-centred organizations believe such information must be communicated, particularly to employees. The availability of data on customer service and satisfaction allows staff to see the results of their efforts and helps to focus on the essential purpose of the organization. It also helps set new targets and goals.

The quality of service is more difficult to evaluate than the quality of goods or products because it is evaluated solely on its outcome; clients also consider the *process* of service delivery. And the only criteria that count in evaluating service quality are those defined by the *client*.

6.3 Monitoring in a Regulatory Context

Different perspectives and approaches apply to client monitoring in a regulatory context. Senior managers responsible for regulatory programs or departments are enjoined to ensure that the regulatory framework is interpreted in a consistent and appropriate manner. Regional variation in interpretation is not usually an option. Consequently, some monitoring is geared to ensuring uniform, consistent application of rules and regulations, appropriate transparency of processes and fairness of redress mechanisms, etc. Nevertheless, there is room for flexibility and creativity in the way in which the service interchange takes place, including regional variation.

From this perspective, monitoring can be applied to client expectations about the method of delivery. There is the same need to monitor timeliness, courtesy, quality of advice and other matters as there is in non-regulatory services, but monitoring can go much further if it takes more of a consultative form. Through informing stakeholders of new or changed regulatory regimes and meeting with them to obtain feedback, the regulatory function can be improved, and possible stakeholder resistance tempered or eliminated. Other mechanisms include working groups or panels, or consensus groups run by the private sector to permit discussions on proposed regulatory changes.

A final difference relates to the monitoring of complaints. Since regulatory regimes remove assets or limit behaviour or activity, complaints can be either about the application of the limitation (or removal of the asset) or about the manner in which either is carried out. The latter is a matter shared with

conventional service providers. The former is usually provided for in the regulatory framework itself (e.g., judicial review).

6.4 How We're Doing: Monitoring in the Public Service

Apparently, many departments do not gather information on client satisfaction. Less than half of the managers canvassed in our telephone survey indicated that their department has a set of standards for evaluating performance on service to the public, or that the department measures client satisfaction on a regular basis or has a feedback mechanism for staff. Yet the majority rated each of these features as "very important" to quality service.

Most public servants who recognize the need for consulting the public and doing market research feel that surveys of client needs and profiles are not conducted sufficiently often, if at all, in their departments. Where such surveys have taken place, the perceptions are that departments are slow to link client data to policy or program improvements.

A Survey of Surveys: Review of Past or Ongoing Studies

As part of our research, we asked 33 departments for samples of surveys or evaluation studies pertaining to client satisfaction with individual departmental programs and services. Of those asked, 17 submitted survey or evaluation results obtained between 1984 and 1990. The studies ranged from department or agency-wide evaluations to specific program reviews. In addition, the Office of the Comptroller General provided highlights of relevant "service to the public" program evaluation findings over a four-year period (1984-85 to 1987-88) for three departments. The results of our study were inconclusive. Client satisfaction varied, depending greatly on how questions were posed and how specific the service was described.

In some cases, client satisfaction was measured only in a very broad way — "how good a job a department is doing in terms of providing information on a particular topic." Another department included more specific questions concerning the technical capabilities of staff, the assistance and information provided, office locations and official languages capability. In a third case, the client-focused part of the evaluation explored the type and quality of services provided by a particular branch.

What did emerge clearly from this review, however, is that very few studies concentrate specifically on quality of service as a stand-alone element of program or service assessment. Many departments appear to be unaware of the important concept of measuring the gap between client expectations and perceptions.

6.5 Conclusion

An organization can improve both its service and its image by monitoring service delivery from the client's perspective, particularly when measurement is applied against predetermined standards and the results are made public. Elements of service should be assessed on a regular basis, both expectations of service and perceptions of service.

Capturing employees' perceptions about service can contribute in a similar manner to serving the public better. This kind of measurement, carried out in a consistent manner, provides a base for planning and implementing service improvements and gives staff feedback on their performance.

To design a monitoring system, each department requires specific client-centred performance or service standards, a clear understanding of who its clients are and a set of measurement techniques.

6.6 Recommendations

6.6.1 (a) Departments should design monitoring practices to link with service standards related to both tangible and intangible aspects of service.

(b) Front line staff and others directly engaged in service delivery should be involved in the development of standards. Consideration should be given to including clients in the process as well.

(c) Service standards should be made public.

6.6.2 Departments should review their current internal and external monitoring procedures (including program evaluation) to determine how to capture information about client satisfaction and suggestions to improve service from both clients and employees.

6.6.3 Internal communications on client satisfaction data should be reviewed to ensure that staff are better informed about client perceptions of service. Trends should be tracked and progress routinely communicated.

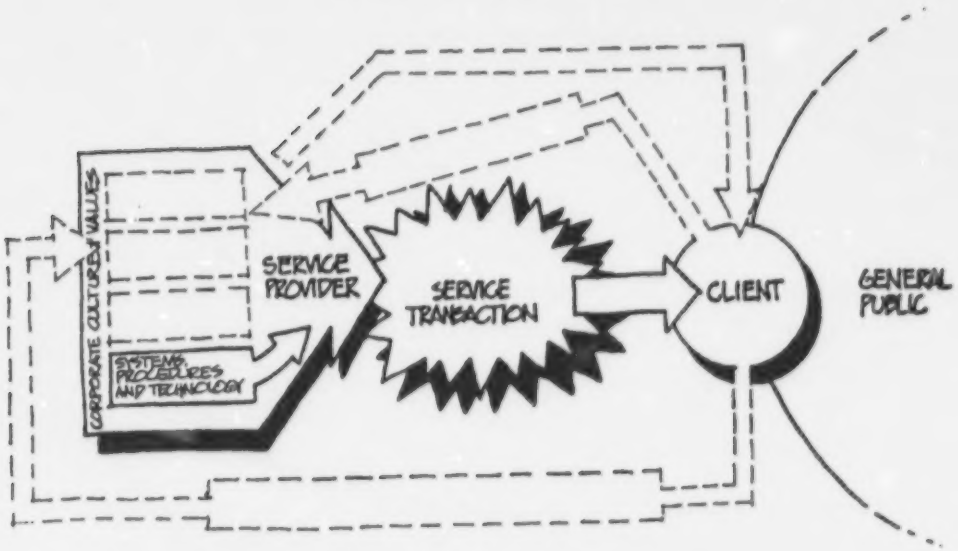
6.6.4 Departments should have clear complaint-management procedures and guidelines, including follow-up on how well complaints have been handled.

7
Information Technology to Support Service to the Public

7.1 Introduction

Much of the business of service to the public involves the collection and analysis of information and the provision of services based on that information. In the present climate of restraint, providing new and better services is a serious challenge to public service managers. Although using modern information technology to support service is often difficult and time-consuming to implement, and initially comes with a hefty price tag, it can dramatically enhance service quality and productivity.

Figure 7-1
The Importance of Systems, Procedures and Technology to the Service Transaction



7.2 The Importance of Information Technology

Client-centred organizations use information technology as a major tool to enhance client service. Senior executives and technology managers in a wide range of public and private sector organizations used such phrases as "absolutely critical," "impossible to operate without it," and "survival" to describe their dependence on this technology. The consensus was that the

current pace of technological development would continue, constantly speeding up flows of information within and between institutions, facilitating storage and retrieval, lowering costs, enriching many jobs, simplifying the use of technology and bringing it within reach of more and more people.

These developments will have a significant impact on the public service.[1] All key service functions of government can potentially be improved by information technology. These include:

- *Policy making and program design* — through access to data bases, scientific information, decision support systems, analysis, etc.;
- *Regulatory services* — through automation of files, data bases, electronic interaction with clients, etc.;
- *Conventional service transactions* — through support to front line staff and other service providers; and
- *Overhead functions and internal infrastructure* — through such tools as electronic mail, administrative, personnel and financial management information systems, electronic bulletin boards, etc.

The public has become more aware of the capabilities of technology, either through personal use or through systems at their work. While the public will continue mainly to use the telephone, other relatively simple devices such as facsimile, personal computers, interactive television and public access data bases will likely increase demand for similar services throughout the public sector. By the year 2000, it is predicted that 60 per cent of households will own a personal computer.

7.3 Using Technology Effectively: Lessons from Experience

The use and integration of information technology are neither simple, short term nor inexpensive. But client-centred organizations are still taking advantage of the potential of this technology.

Technological change is here to stay, and public service managers have only two choices. One is to become knowledgeable about technology, able to

---

[1] The implications of technology are thought to be so extensive, the Institute for Research on Public Policy (IRPP) recently proposed a program of research to better understand the implications of the "information society" for the process of governance itself. The premise is that the implications of this technology are so profound, it may well transform the way in which society itself and the processes of government operate.

guide its course and ensure its effective application in their organizations. The other is to try to ignore it, or leave it up to "the techies." In these cases, technology will eventually change their organizations, but the process will be more disruptive and less productive than if leadership were provided.

Our research suggests there are three phrases in the adaptation of organizations to this technology:

- **Phase One**: integration of the technology improves internal processes, automates tasks and speeds up response times, allowing people to do the same things faster — it changes how people work;

- **Phase Two**: improvements in service show senior management the benefits of using this technology so that they support and promote its further use — it changes the tools and information with which people work; and

- **Phase Three**: an integrated organization-wide design "wrapped around" technology results not only in gains in service but also highlights new services — it changes the way business is done.

Organizations most dedicated to client service aim to attain Phase Three. To get there, organizations rethink the way they work; they reconfigure systems, structures, and jobs in fundamental ways. Spans of control are often enlarged as better information management makes it possible for a supervisor to keep in touch with a larger sector.

The process must be carefully managed. Organizations which make the most effective use of technology pay a lot of attention to "soft" factors such as *leadership* and *people management* in addition to the "harder," technical aspects of change.

Organizations making effective use of technology have learned that:

- a switch from manual to automated systems takes time, typically five to ten years, although small and newer organizations might be able to move faster;

- adjustments to initial plans may well be required during implementation: the process must be adaptive;

- pilot projects and prototype systems offer quick and visible success in the implementation of technology and win support among staff and managers; and

- a superior tool in the hands of a poorly trained employee will do little to enhance productivity. Training therefore gets high priority.

Senior management involvement and commitment are the most important factors in the successful integration of information technology within organizations. Successful organizations often seem to find a champion to lead the drive to integrate technology into the organization and to facilitate communication between line managers and technical experts. Many achieve success through empowerment and recognition of staff and the promotion of innovative ideas within the context of a few well-defined standards.

7.4 Information Technology in the Public Service

There are many examples of the effective use of technology in the public service: systems that perform critical functions well and greatly enhance the quality of service. In such cases, people on the front line seem to have passed the fear stage of the learning curve and are becoming impatient for better service-enhancing technology tools and the opportunity for more meaningful, productive jobs.

Although individuals interviewed stated that the use of technology is "absolutely critical" to better operations and service to the public, they feel that the public service is not taking full advantage of the opportunities it has to offer, particularly in front line applications. Focus groups said that although gains have been made, government is "...behind the private sector."

With new job functions and other changes, increased employer involvement and first-rate training are needed not only to use the technology, but also to work in the revised jobs. These changes may also raise such issues as classification, job content and pay levels.

There is still a fear that technology is going to eliminate jobs. Many believe that there will be fewer staff, fewer middle managers and fewer levels of management in the long term, because technology makes a less hierarchical structure possible. Concerns were raised primarily by managers likely to be affected, that the public service has not developed adequate policies to anticipate and manage the process of "de-layering."

There was also the worry that the public service does not appreciate the importance of technology to help attract university recruits in an increasingly competitive labour market.

Finally, the lack of resources represents another issue for managers. Service-enhancing technology, software and the human resources to support them are expensive. Many managers wondered how they could increase their use of

information technology in the present climate of restraint, even though it would mean savings in the long term.

7.5 Conclusion

Applying technology no longer means simply automating tasks which were done manually. It means a profound change to organizational culture. It means being imaginative about doing things differently. The key to exploiting these technologies, however, is the recognition that the public service must focus on the *customer* instead of on the *process* of the services it provides; and this requires effective leadership from an informed and committed senior management.

Technological tools provide the opportunity to serve the public at a level it already expects — and will demand increasingly as the standard of technological sophistication rises in society.

7.6 Recommendations

7.6.1 Senior managers should become familiar with information technology and its potential.

7.6.2 (a) Managers should treat the introduction of technology as a process of a change in organizational culture; they should recognize the significant implications for people, morale and organizational structures.

(b) Higher priority should be given to employee training and orientation in the use of information technology.

(c) Departments should conduct a comprehensive review of their services with a view to determining how technology can be used to enhance the quality of these services.

8
Improving Service to the Public at the Front Line

8.1 Exemplary Approaches to Service Encounters

The service encounter — the point of contact between the client and the service provider — is a critical moment in the delivery of a service and has a major influence on the customer's perceptions. In Chapter 2, we discussed how clients form their impressions of service quality and the kind of treatment they look for, under the general heading of "responsiveness." Before a service transaction can take place, the client must be aware of the service and have access to it, whether by telephone, in person, by mail or by electronic means. In government this can be daunting because of the complexity of, and frequent changes within, the bureaucracy.

Personal treatment of the client is fundamental. Our Task Force found that exemplary practices of client-centred organizations include:

- making the client feel that the service provider wants to help;
- demonstrating the value of the client to the organization through efficient and courteous treatment; and
- responding to the first request and providing complete service with minimal runaround.

Access, communications and adaptation to regional differences all affect the ultimate success or failure of the encounter.

The lack of an appropriate delivery infrastructure can undermine the most motivated employees. Design elements including architecture, signage, interior design, furniture and equipment all affect the service encounter. Best practices here dictate that physical elements be in harmony with the type of service provided and sensitive to clients' needs and convenience. Comfort, privacy, arrangement of seating and waiting lines must all be considered.

The service provider must be aware that the most economical or administratively convenient arrangements for offices and field outlets may not be the most accessible or convenient for clients. Neighbourhood service outlets, storefront locations, co-location of related services, community outreach or mobile services, extended hours of operation, modern telephone and referral systems, as well as linguistic and other services for clients from diverse cultural backgrounds, are all examples of client-centred operational options.

An excellent example of an organization which has designed its services for the convenience of its clients is Accès Montréal, winner of the 1990 Institute of Public Administration of Canada Award for Innovative Management. It has achieved its central objective to improve access by providing municipal services through 14 accessible, high-profile one-stop service centres throughout the city.

Mention should be made of two federal access innovations: Reference Canada, the national toll-free information and referral service which, in its 10 years of operation, has handled over 4.5 million inquiries and averages 700,000 calls per year; and the *Index to Federal Programs and Services*, now entitled *Guide to Federal Programs and Services*, which is in its 11th edition. Unfortunately, these valuable services are not well known because of lack of promotion and limited distribution.

8.2 Front Line Service: The Challenge to Improve Access

To ensure that clients have a positive impression of the service transaction as well as the service itself, it is important to consult them about their expectations and needs, and to monitor their perceptions of how well existing services are provided. Ideally, we would have liked to have had extensive primary data from federal government clients on these subjects. However, we were able to form impressions about how service transactions are handled by drawing on our contacts with industry, labour and non-profit organizations; our review of a number of studies of federal programs; the experience of Task Force members; and comments made by public servants in our phone survey, workshops, focus groups and symposia.

This material indicates that, overall, public servants rate the quality of service now provided to the public as good but inconsistent, given the number of obstacles which, in their view, impede its delivery. The dominant message from public servants is, "we're doing the best with what we've got." Still, there was considerable self-criticism. They also felt that service should be better than it is — meaning faster, less bureaucratic, less impersonal and more responsive to local needs.

On the other hand, many departments and agencies of the public service are focused inwardly, with service delivery designed to facilitate administrative convenience rather than serve the client. Our review of studies of public perceptions shows a continuing frustration with poor access to government information and services.

A client-centred approach is the essential base for systemic, significant improvement in access. It involves detailed knowledge of the real needs of different client groups and consideration of a host of technical, administrative and policy issues.

Communications and information technologies are particularly important factors affecting access. Within the burgeoning field of data-base information, it is vital to know whether information data bases relevant to client needs already exist, how they could be accessed and whether new ones should be developed.

Allocation of resources is another consideration in achieving good service. In client-centred organizations, a healthy, ongoing tension develops in the competition for limited resources to serve both the organization's administrative needs and the service needs of clients; that is, between considerations of responsiveness and economy. Departments must consider resource allocation for service delivery as a priority, while balancing and justifying such expenses with other demands.

The public servants we talked to are concerned about inconsistencies in service. They feel that some clients receive better treatment than others, pointing out that "rules are not always applied in the same way." This might depend on regional variations, how clients approach staff, the client's level of education or whether they have developed other contacts in government.

Public servants also worry about inconsistent interpretation, implementation and enforcement of legislation and programs across the country. Some remarked that the public gets different interpretations of policies and regulations because many of these are vague, or because staff have not been able to keep up with changes. In other cases, they feel that differences in the delivery of programs are often the result of inconsistently applied resource constraints.

The Need for a Supportive Infrastructure

Field managers think that many current practices — in personnel management, financial administration and departmental organizational structure — inhibit their efforts to provide high-quality service. They argue that increased organizational support is essential for improving service at the front line.

Most front line staff want more resources, specifically more staff, equipment, supplies and working tools, especially more telephone lines. The majority feel that personnel and budget cuts have affected the quality of service to the public. The comment from one focus group was, "We are too busy to provide good service."

The second most frequent plea was for improved administrative procedures, with simplified, "plain language" in publications, less red tape, clear accountability, consistency in budgets and more operational flexibility.

Many respondents to our phone survey focused on the need for staff recognition for quality work and for service beyond job requirements. Staff would like incentives in the form of opportunities for upgrading and evidence that promotions are linked to high-quality work. As one said, "There are no incentives for employees to excel, no rewards for exceptional work or any self-motivated work."

Many public servants feel that the layering of organizational levels present in most departments has an impact on the public's access to service. Front line staff feel that they could provide more client-responsive services if they had more authority to make decisions about the services offered and the delivery mechanisms used. Moreover, a client-centred orientation is easier to establish and maintain when the senior staff levels and those serving the client are as close together as possible.

8.3 External Communications and Promotion

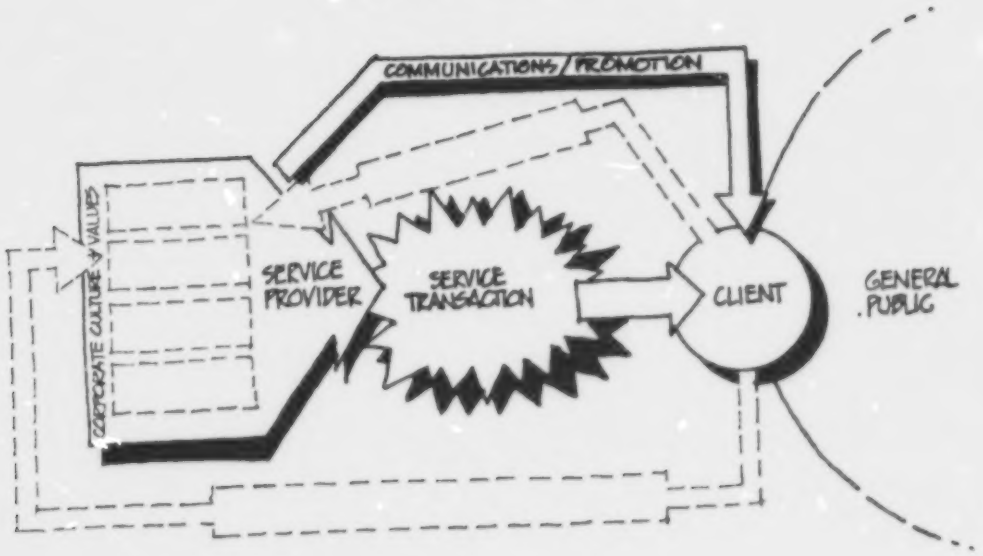
In our research on exemplary practices, we found that client-centred organizations pay a lot of attention to keeping clients informed about their services. They make efforts to present information in a refreshing and uncomplicated manner.

Public servants feel strongly that good service is often undermined by the public's poor knowledge of what is available and by ineffective advertising and other external communications. Many are of the opinion that much of the government's current external communications is "too slick" and too vague, not specifying what is available locally nor how to gain access to the service. We heard repeatedly that existing published material contains too much jargon and does not appear to be developed from the client's viewpoint; the language and form of presentation are often not adapted to the audience but evolve from administrative jargon. The blue pages in telephone books are an example.

Focus group participants also feel that care must be taken not to raise the public's expectations unrealistically; the temptation to "puffery" must be resisted.

In government, good external communications and information dissemination are critical not only for conventional services, but also to services delivered by regulatory agencies. Clients need and are entitled to information about rights, regulations and requirements.

Figure 8-1
Keeping Clients Informed



8.4 Reporting Requirements and Communications

Public servants expressed frustration that the heavy demands from headquarters for reports and information are both time and resource consuming. Some claim that "The reporting takes longer than the job itself." They believe some reports are unused and others have little, if any bearing on improvement of the quality of the services provided.

Internal communications and participation were also noted as areas for improvement. Front line staff want more input, contact, feedback and direction from management. Public servants in the regions feel a sense of isolation from headquarters. They state that their input is seldom solicited in policy and program development, or only after the fact, when decisions have already been taken. Instances were noted in which the public was informed of new programs or changes to programs before front line staff.

8.5 Legislated Aspects of Service Delivery

Human Rights and Service to the Public

Public servants must respond to changing Canadian attitudes to human rights and related legal obligations including the *Canadian Charter of Rights and Freedoms,* the *Canadian Human Rights Act* and the *Multiculturalism Act*.

The 1978 *Canadian Human Rights Act* prohibits discrimination on the basis of ten listed grounds: race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted. Courts have stated that the prohibition of discrimination in the provision of services may apply to everything that a public servant does on the job.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* defines certain rights and freedoms which public servants must respect, including equal rights, legal rights and fundamental freedoms such as freedom of expression and assembly. Under the *Multiculturalism Act*, public servants are required to give effect to the concept of multiculturalism, which entails the recognition and accommodation of cultural, ethnic and religious diversity.

Attention to these acts will be one of the important measures of excellence in service delivery as we approach the year 2000.

Official Languages

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides the right to receive federal government services in the official language of the client's choice. The application of this right has been specified in the 1988 *Official Languages Act* which includes various qualifiers to the requirement for provision of services in the minority official language. These include significant demand, the nature of the office providing the services, the requirements of third parties (contractors) to provide language services and the obligation to provide bilingual services to the travelling public.

In our consultations, public servants in regional operations expressed frustration with a perceived rigidity and inflexibility in the national application of the Official Languages program. In their view, there is insufficient flexibility to adapt to the wide variation in regional and sub-regional operation environments and client needs. A number of areas found it difficult to provide a fast response in both official languages especially on highly technical matters. It is the case that, once a department has determined that a locality has a significant demand for minority language service, the Act stipulates that services be provided in both official languages.

Nevertheless, departments have considerable flexibility in the ways in which they organize their front line service delivery. Many managers do not appear to fully understand the potential of this important program. An improved awareness of the requirements of the Act in locations where there is little demand for one of the official languages would permit services to be better adapted to the needs of the client.

8.6 Conclusion

This chapter has discussed the importance of focusing on the front line and of effectively supporting those who deal with clients. As our research on service progressed, it became increasingly apparent that the so-called "front line" is often an elusive place. The front line can be remote from service counters. Sometimes a single client's transaction will involve officials from several units in one department, or from several different departments.

In short, the "front line" in the federal government is not just a few chains of offices with counters. It is everywhere. Anyone who deals with the public, whether face-to-face in meetings, by letter, on the phone, or by other forms of technology is "on the front line." Being involved in front line service does not require a public servant to be in a particular location — but it does require a client-centred state of mind. And the maxim, "If you're not serving a client, then you should be serving someone who is," is as relevant in the public sector as in the private sector.

This means:

- communicating to clients realistic levels of service on a program basis so that they know what to expect in any transaction;
- introducing streamlined internal information and reporting requirements to enable front line staff to spend more time serving the public;
- consulting with the public and employees to determine problems and issues, to detect shifts in public needs or expectations in order to adjust service levels and methods of delivery;
- structuring departments in ways that accord more priority to responsiveness and access; and
- being aware of and responding to special obligations to clients which are embodied in the *Charter of Rights* and legislative provisions.

There are many opportunities for the federal government to meet the growing demand for quality services. Improving access to, and delivery of,

programs, can make efficient and sensitive service possible despite a high volume of transactions. The problem of service delivery is not only a matter of resources. It also reflects the attitude and capacity of those delivering the service and the priorities of management.

8.7 Recommendations

8.7.1 Departments should introduce work simplification measures to enable staff to spend more time serving the public and less time on internal information and reporting requirements.

8.7.2 Managers and staff should be empowered to make more on-the-spot service-related decisions.

8.7.3 To identify savings which could be invested in improved service to the public, managers should review service delivery to:

- **set appropriate service levels, bearing in mind client expectations;**
- **identify improved work processes, including the use of technology;**
- **get rid of red tape, promote better training, development and career planning; and**
- **ensure physical and organizational arrangements are designed as far as possible from an "outside-in" or client-centred perspective.**

8.7.4 Departments and central agencies should accept, to the extent possible, the principle that savings realized by managers in the service delivery reviews should be retained and reinvested in improved service to the public.

8.7.5 Treasury Board should ensure that public service managers fully understand the intent and application of the Official Languages program.

8.7.6 Treasury Board should examine the Canada Service Bureau Program, which is responsible for Reference Canada and the *Guide to Federal Programs and Services*, to determine how these resources can be more effectively used on a government-wide basis to facilitate public access to federal government services.

NINE
MAKING IT HAPPEN

9.1 The Need for Change

The climate is right — indeed, the climate demands — a major change in the Canadian public service.

Canadians are looking for new approaches to government. Despite negative attitudes, they continue to expect great things from government: they want a more accessible and more service-oriented public service; they want real participation in the design and implementation of public policy and programs; and they want the same high standards of service they receive from competitive private sector businesses.

International competition has increased these pressures on government. In order to stay productive and competitive, Canada must strengthen ties among business, labour and government within its own borders, as has already been done in competitor countries.

Better communications and advances in technology heighten expectations of efficient responsive service, as does the very pervasiveness of government.

The Canadian public service can meet these challenges. In our review of service to the public we found much to be proud of. There are public sector organizations which are doing an outstanding job of service; we can learn from their successes, as well as from the private sector. We discovered that the will of most public servants to provide good service to the public is deeply rooted. They want to be more open in external relationships and to make consultation an ingrained value. Most public servants do not regret their career choice. All these findings are cause for optimism.

But we also found room for improvement. The will to do a good job is there, but public servants must be liberated from red tape and some of the controls: they must be empowered to use their initiative and imagination.

9.2 The Objective: Client-Centred Service

We wanted to determine how government departments and agencies can meet the needs of Canadians more effectively. It soon became apparent that certain key values are common to the organizations most successful at serving the public.

The most important of these is responsiveness to clients. The organization exists to serve. Its openness to outside relationships, its willingness to involve clients in decisions and to share information on its performance, reinforce a sense of external accountability and an outside-in orientation.

Along with responsiveness to clients is responsiveness to its own employees. A successful service organization values its people, both for themselves and because well-treated staff provide better service.

A successful service organization then, has an ongoing open and consultative relationship with its clients, its stakeholders and its own staff.

Trust is another key value. The trust accorded to employees finds expression in practices such as delegation, empowerment and an encouragement of risk-taking and innovation.

Finally, there is integrity. Client-centred organizations say what they intend to do, and they do it. They know their actions communicate their values. Integrity builds loyalty among customers, pride among employees and fosters positive staff relations.

Management Practices in Client-Centred Organizations

Top management in successful service organizations provides visible evidence of its whole-hearted commitment to the service ethic through its decisions and its leadership style. Senior managers recognize their responsibility to shape the organizational culture, and they realize that this is a long-term process. They provide employees with a vision of the kind of organization that is needed.

People-management practices reflect the value accorded to people. Empowerment takes precedence over command-and-control as a style of management. Training and career development, staffing, compensation and personnel practices all reflect the new values.

There is no substitute for reliable, regularly updated information about client perceptions, collected from many sources, including directly from the field. By staying in touch with clients' views, managers keep their organizations focused on the primary objective of service. The sense of accountability to clients and a healthy outside-in orientation are reinforced.

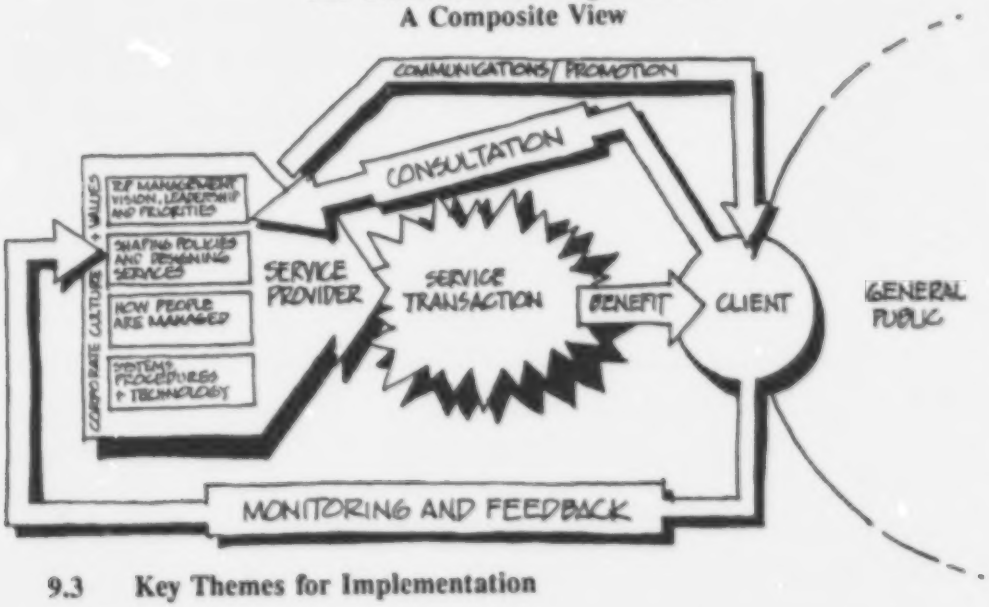
Management in client-centred organizations understand the importance of providing sufficient support to those working "on the front line." These people are backed up by internal systems and are provided with training and opportunities for career development. Red tape that distracts staff from

service priorities gets short shrift. The organization is structured not only according to internal requirements but also in relation to service requirements.

Use of New Technologies

New information technology is considered essential to good service. It is used not just as a tool to automate existing practices but as an opportunity to innovate and to revisit basic questions of organizational purpose.

Figure 9-1
The Client-Centred Organization:
A Composite View



9.3 Key Themes for Implementation

To transform the public service, key themes must become the focus of implementation.

THEME 1

Senior managers in the federal government must lead in a process of cultural change focused squarely on the provision of high-quality service and citizen satisfaction.

The responsibility for senior managers to lead -- from the Deputy Minister on down -- is a consistent theme throughout our findings. Public servants are looking for leaders who are able to give effect to the renewed values and lead by example. Without skilled and tireless leadership none of the recommendations in this report will take effect.

THEME 2

The federal public service must become more engaged, more visible, more open and consultative in its relationship with the public.

It will take time for the public service to shift toward a more client-oriented culture, but more open, consultative relations with clients should not be delayed. The formulation of policy or program proposals by anonymous "experts" is no longer a workable model. We need to learn from those federal organizations already engaged in continuing, effective consultations with their clients; we must adopt new patterns for the conduct of business in government; and we must define the role of, and provide solid training for, public servants in this critical area.

THEME 3

Much higher priority must be given to effective leadership; the public service must become a place where every staff member enthusiastically, energetically and skillfully works for the good of Canada; it must become a place where people count.

Low morale in our public service is no secret. The results of the Zussman-Jabes surveys of 1986 were simply a confirmation of what we already knew. Although several steps have been taken to improve this situation, more needs to be done. Despite the proven connection between enlightened people management and quality of service, many public servants tell us they do not feel particularly valued. We need the best possible performance from our people. Through the actions of managers across the system, we must demonstrate to our employees that they are essential to high-quality public service.

9.4 The Process of Change

Implementation requires action at the level of individual departments and agencies. For most organizations the first step in the process is a stock-taking in which both client and staff perceptions of the organizational culture and service orientation are assessed. Surveys, focus groups and advisory committees may be useful to secure objective information, rather than a reliance solely on impressions.

For some, "organizational change" means nothing more than "structural change." However, organizational change designed to enhance performance might have nothing to do with structural change; it is concerned with changing "softer" aspects of the organization such as management style and leadership. Unfortunately, since values and beliefs are hidden from view, their relevance to performance is often not acknowledged. Reshaping the culture of an organization is more basic than changing only what can be observed on the surface -- the systems, procedures, structures; for change to be enduring, and to penetrate to the level of behaviour and attitudes, it must go deeper.

A recent study by OECD of service to the public in member countries stated that ideas for service improvement are common, but "when it comes to implementation, there are few solutions...."[1] The study warns against centrally-orchestrated programs of change and "vast and complex reform programs." It notes the importance of securing political support and stresses the importance of "antennae" to help monitor relations with clients.

Our own research led to the conclusion that,

> significant improvement in organizational performance results from an integrated ... approach to changing an organization's culture, over time, rather than from tinkering with changes in specific management techniques in the hunt for quick fixes.[2]

Successful change will probably include assessment of the existing organization; a definition of what better service means in the specific context; identification of how values have to be altered; careful attention to people; decisions about the future of bad managers and poor staff members; attention to the incentives, both formal and informal, which motivate behaviour;

---

[1] *L'administration au service du public*, Organization for European Cooperation and Development, (Paris:1987), pp.111-112. Our translation.

[2] *Learning from Success*, op.cit. Section 3.1.

recognition for people who do well; a priority on communication with staff (both to and from them); and a willingness to take set-backs in stride.

Above all, what is required, as our colleagues on the front lines of service told us, is durable and committed leadership. The passion which we heard in so many interviews and focus groups cannot be adequately conveyed in a report of this kind, but it is there. The will, the energy and the zeal to improve service to the Canadian public infuse our public service.

Public servants from the front lines in our most remote offices, through to middle managers who bear so much of the weight of keeping federal operations running, will do the job of making the Canadian public service second to none -- if we let them, if we motivate them, if we listen to them, and if we show leadership.

FONCTION PUBLIQUE 2000

ENSEMBLE AU SERVICE DU CANADA

LE SERVICE AU PUBLIC

RAPPORT DU

GROUPE DE TRAVAIL

POUR DISCUSSION

12 OCTOBRE 1990

Pensez à recycler !

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SERVICE AU PUBLIC

MEMBRES

Allan Cocksedge

Richard Dicerni

Elisabeth Dowdeswell

Leonard Good

Marcus Hotz

Ruth Hubbard

Sheila Murray

Larry Potvin

Ranald Quail

Bruce Rawson (président)

David Steele

Derek Sweet

Samuel Wex

Cynthia Williams

Le Groupe de travail a bénéficié de l'aide d'un secrétariat dirigé par Timothy Plumptre, lui-même appuyé pour divers aspects du travail et à différents moments, par Bill Anderson, Lorraine Atkinson, Cal Best, Nancy Clairmont, D'Arcy Coulson, Mark Feldstein, Jane Lindsay-LaBerge, Hélène Mercier, Alti Rodal, Gordon Roston et Sharon Varette.

TABLE DES MATIÈRES

Page

1.0 La fonction publique dans un monde en évolution

1.1 La fonction publique du Canada : l'élan du changement 1
1.2 À la veille de l'an 2000 et après 2
1.3 La question du service prise dans un contexte plus vaste 3
1.4 Le résumé de la méthodologie 4
1.5 Le modèle d'organismes axés sur le client 6
1.6 Pour la lecture du présent rapport 7

2.0 Le service au sein de la fonction publique 9

2.1 Le « service » au sein de la fonction publique 9
2.2 Les rapports avec les clients : différences entre les secteurs public et privé 11
2.3 Les valeurs et le service au sein du gouvernement 14
2.4 Affectation des ressources au sein du gouvernement 21
2.5 Somme toute, quelle était la qualité du service? 22
2.6 Conclusion 25

3.0 Le leadership de la haute direction : façonnement de la culture et des valeurs de l'organisme 27

3.1 L'organisme axé sur le client 27
3.2 La culture organisationnelle au sein du gouvernement est-elle axée sur le service? 30
3.3 Les fonctionnaires ont-ils la volonté de servir le public? 31
3.4 Les ministères ont-ils la volonté de servir le public? 32
3.5 Les priorités des fonctionnaires en matière de changement 33
3.6 Recommandations 33

4.0 La consultation du public ou l'art de façonner les politiques et les services de façon à satisfaire les besoins du public 35

4.1 Une société changeante, des attentes changeantes 36
4.2 Le principe d'ouverture au sein des organismes axés sur le client 39
4.3 Les méthodes de consultation en vigueur à l'heure actuelle au sein de la fonction publique 42
4.4 Les nouveaux établissements de consultation 47
4.5 Conclusion 48
4.6 Recommandations 51

5.0 La gestion des personnes 55

5.1 La gestion des personnes au sein des organismes axés sur le client 55
5.2 Le rôle du gestionnaire 57
5.3 La simplification des formalités administratives et l'affermissement des fonctions clés de personnel 62
5.4 Conclusion 64
5.5 Recommandations 64

6.0 Le contrôle de la satisfaction des clients 67

6.1 La raison d'être du contrôle 67
6.2 Le contrôle : une approche axée sur le client 67
6.3 Le contrôle dans un cadre réglementaire 71
6.4 Le contrôle au sein de la fonction publique: état de la situation 71
6.5 Conclusion 73
6.6 Recommandations 73

7.0 L'informatique à l'appui du service au public 75

7.1 Introduction 75
7.2 L'importance de l'informatique 75
7.3 L'exploitation efficace de l'informatique: fruit de l'expérience 77
7.4 L'informatique et la fonction publique 78
7.5 Conclusion 79
7.6 Recommandations 80

8.0 L'amélioration du service au public aux points de service .. 81

8.1 Les méthodes exemplaires 81
8.2 L'amélioration de l'accès au service : défi à relever . 82
8.3 La communication externe et la promotion 85
8.4 Les exigences en matière de rapport et communication .. 86
8.5 Les aspects légaux de la prestation de services 87
8.6 Conclusion 88
8.7 Recommandations 89

9.0 Le temps de passer aux actes 91

9.1 La raison d'être du changement 91
9.2 L'objectif : le service axé sur le client 92
9.3 Les thèmes clés aux fins de mise en oeuvre 94
9.4 Le processus du changement 96

1
La fonction publique dans un monde en évolution

1.1 La fonction publique du Canada : l'élan du changement

Fonction publique 2000 a préparé la voie à des changements qui feront époque au sein de la fonction publique du Canada. La fonction publique doit s'adapter aux courants globaux qui l'entraînent vers le 21e siècle tout en ayant conscience de l'ambivalence du public à son endroit. D'une part, le public attend du gouvernement qu'il puisse régler des questions nouvelles tant délicates, comme la restructuration des dépenses qui s'impose dans les domaines de l'éducation, des soins de la santé et des prestations de retraite, restructuration qui doit se faire afin d'offrir des services à une population vieillissante, qu'épineuses, comme le développement durable de l'environnement, et fondamentales pour l'avenir du Canada, comme le façonnement de la Confédération. Et la fonction publique doit arriver à ses fins avec des ressources moindres, car elle opère maintenant dans un monde où le resserrement des cordons de la bourse est de rigueur.

D'autre part, les fonctionnaires doivent accepter que le public ne tient généralement pas le gouvernement, qu'il juge incompétent et gaspilleur, en très haute estime. Vers la fin des années 1970, le groupe de travail sur le service au public, mis sur pied pour étudier l'accès aux services fédéraux et autres questions connexes, a découvert que même si bon nombre de Canadiens étaient satisfaits de leurs rapports directs avec les fonctionnaires fédéraux, ils se sentaient impuissants face à l'inaccessibilité des services et des fournisseurs de services. D'après ce que nous avons pu constater, la situation a peu changé depuis lors. La piètre opinion sur le gouvernement fédéral, que ne suffisent pas à redorer les contacts réussis avec le personnel, les programmes et les ministères, afflige le moral au sein de la fonction publique. Selon de récentes recherches, le moral des gestionnaires de la fonction publique est moins bon que celui des gestionnaires du secteur privé. D'après les recherches du groupe de travail, les fonctionnaires ont l'impression d'être perçus en bloc comme paresseux ou indifférents – d'ailleurs plus par le public que par les clients ministériels.

Or, malgré l'opinion publique défavorable et le climat d'austérité, les contribuables ne s'attendent pas à moins du gouvernement. Au contraire, le climat social et économique changeant rehausse leurs attentes quant à la qualité des services fournis. La globalisation a intensifié la concurrence et obligé les organismes à viser encore plus l'excellence en ce qui a trait aux produits et services qu'ils offrent, ainsi qu'à la prestation. Le rapprochement entre les entreprises, la main-d'oeuvre et le gouvernement qui s'est opéré dans d'autres pays fait ressortir la nécessité de forger des alliances semblables au Canada et d'améliorer l'efficacité d'une fonction publique plus axée sur le client.

De nos jours, le public exige plus que jamais d'être consulté par le gouvernement et d'avoir voix au chapitre de son fonctionnement. Les Canadiens veulent une fonction publique plus accessible et plus manifeste, une fonction publique qui intègre davantage le public dans le processus décisionnel et qui accepte de nouvelles responsabilités. Cette fonction publique au visage nouveau doit saisir l'occasion de faire du Canada un chef de file dans le domaine de la direction participationniste.

Compte tenu des défis que devra relever la fonction publique au cours des années 1990 et après, le groupe de travail est d'avis que trois changements principaux doivent être apportés au sein de la fonction publique.

1. Les organismes de la fonction publique doivent être axés davantage sur le client et satisfaire ses besoins et attentes de façon plus efficace. Pour ce faire, une évolution considérable de la culture et des valeurs internes est nécessaire, et les gestionnaires supérieurs doivent avoir la volonté d'atteindre ces buts.

2. Les fonctionnaires doivent consacrer davantage de temps et d'énergie à consulter les clients et autres personnes intéressées, tant au sujet de l'élaboration de soumissions pour les ministres qu'à celui de la gestion des programmes. La fonction publique doit s'ouvrir au public et inviter sa participation.

3. Les gestionnaires de tous les niveaux doivent appuyer et diriger les fonctionnaires avec plus d'efficacité qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent, afin que leurs subalternes se sentent valorisés, soient motivés, informés et mis au défi de donner leur meilleur aux Canadiens.

1.2 À la veille de l'an 2000 et après

La société canadienne évolue, et les questions de politique d'intérêt public avec lesquelles la fonction publique est aux prises suivent son rythme. Pratiquement les trois quarts de la population canadienne demeurent maintenant dans des grands centres urbains. La diversité ethnoculturelle de la société canadienne prend également de l'ampleur : en 1986, plus du tiers de la population se disait d'une origine ethnique autre que française ou britannique.

Sans égard aux politiques d'immigration, l'essor démographique du Canada commencera à décliner vers 2040. À l'évolution démographique et ethnique s'ajoutera le changement de la répartition par âge de la population. Bientôt, il y aura au Canada une plus forte proportion de gens âgés dont certains seront bien nantis, en bonne santé et prêts à travailler après 65 ans. D'autres, par contre, auront besoin d'aide et d'appui. À l'instar des

contraintes exercées durant les années 1960 et au début des années 1970 sur les sommes consacrées à l'éducation en raison de la jeunesse de la population, le soin des aînés intensifiera l'aide exigée du gouvernement. Par ailleurs, le nombre de petites familles monoparentales ainsi que de familles dont les deux parents travaillent se maintiendra.

Les perspectives économiques, les progrès techniques et la concurrence globale créeront des possibilités d'emploi pour les travailleurs possédant des compétences plus spécialisées, mais des obstacles pour ceux qui n'en n'ont pas. Le libre-échange et la concurrence globale mettront les entreprises canadiennes au défi de faire montre de leur esprit d'initiative.

Plusieurs facteurs auront un impact considérable sur la société canadienne au cours des dix prochaines années, notamment la poursuite d'un équilibre constitutionnel, la nécessité de réduire la dette nationale, le rôle changeant des autochtones au sein de la société et les revendications foncières, ainsi que la nécessité d'élaborer une politique efficace visant le marché de la main-d'oeuvre et de régler les conflits épineux entre les échelons fédéral et provinciaux.

Au cours des années à venir, la fonction publique fédérale devra à la fois faciliter l'avènement de ces changements sociaux et s'y adapter. Ces changements tiendront du bouleversement. Le leadership au sein de la fonction publique doit se montrer à la hauteur de ces défis. Entre temps, les conséquences des saignées des recettes publiques se feront sentir à la fois au niveau de la diversité et de la qualité des services pouvant être offerts.

La fonction publique devra recourir davantage à des solutions technologiques pour concurrencer les autres gouvernements et pour satisfaire les exigences croissantes en matière de service. Des changements organisationnels importants seront nécessaires pour réussir l'intégration de l'informatique et l'adaptation de nouvelles idées sur le leadership et la gestion.

1.3 La question du service prise dans un contexte plus vaste

La fonction publique canadienne a toujours tenté d'offrir au public un service de qualité. Le premier groupe de travail sur le service au public, qui remonte à la fin des années 1970, avait tenté d'améliorer l'accès au gouvernement. Il avait également envisagé des moyens d'atténuer l'impact des inconvénients attribuables à la taille et à la complexité du gouvernement. L'apport de ce groupe de travail fut utile en ce qui concerne certains points de fonctionnement comme l'amélioration des listes de services gouvernementaux dans les annuaires téléphoniques et la diffusion au public d'une information de meilleure qualité sur les programmes offerts.

Deux aspects distinguent principalement l'orientation de notre mandat de celle du groupe de travail qui nous a précédés. D'une part, nous envisageons la notion de « service » de façon plus générale. Notre définition vise l'ensemble des fonctions exercées par la fonction publique – dont la raison d'être, après tout, est d'offrir des services. D'autre part, nous avons eu recours à un processus de consultation parce que nous étions d'avis que la consultation, cette nouvelle revendication urgente du public, est valable. Par ailleurs, nous étions persuadés que des entretiens avec les principaux intéressés sur la conception des services et l'élaboration de la politique d'intérêt public donneraient lieu à un produit final mieux adapté aux besoins et aux attentes des Canadiens.

Le groupe de travail s'est entretenu avec des fonctionnaires et des particuliers. Nous avons découvert que le public s'attend de plus en plus que le gouvernement fournisse un service de meilleure qualité, tandis qu'il existe au sein de la fonction publique la volonté de s'engager à offrir un service de meilleure qualité. En dépit de leur sentiment d'impuissance, la plupart des fonctionnaires avec lesquels le groupe de travail s'est entretenu se sont déclarés contents de leur choix de carrière et très disposés à servir le public, et même à explorer (avec prudence) le monde nouveau de la participation publique et de la consultation.

Nos conclusions soulignent l'urgence d'apporter des changements au sein de la fonction publique fédérale; on ne pourra se contenter de modifier légèrement les méthodes de prestation de services. Nos conclusions ont aussi révélé que la fonction publique est prête à effectuer ces changements. Le défi qu'il faut relever, c'est qu'il faut animer cette volonté en l'alimentant de pouvoirs, supprimer les attitudes opiniâtres et changer la connotation des mots « fonction publique ».

1.4 Le résumé de la méthodologie

Notre plan de travail était minutieux. Nous avons opté pour une approche de corrélation multiple pour recueillir les données « dures » et « molles » d'une gamme de répondants. Nous nous sommes entretenus avec les représentants de diverses associations et autres représentants du secteur privé pour mettre à l'épreuve les nouvelles idées; nous avons étudié les résultats de sondages préalables sur les attitudes du public envers le gouvernement et la fonction publique. Quatre projets ont été mis sur pied afin de recueillir les données et les idées des fonctionnaires sur le terrain :

a) Groupes de consultation

Trente groupes de consultation, regroupant 326 employés des points de services et cadres intermédiaires affectés à la prestation de services

au public, se sont réunis dans 12 villes. Ces séances ont été organisées et dirigées par la Direction des services de développement organisationnel d'Emploi et Immigration Canada. Les participants furent sélectionnés par les Associés de recherche Ekos inc.

b) Colloques

Des colloques ont été organisés et dirigés par le Centre canadien de gestion (CCG). Sept groupes de quelque 25 cadres supérieurs et clients ministériels se sont réunis.

c) Ateliers

Huit ateliers d'environ 21 participants ont eu lieu partout au Canada, en collaboration avec l'Association professionnelle des cadres de la Fonction publique du Canada (APEX). Les discussions ont porté principalement sur des questions de consultation. On comptait parmi les participants, des gestionnaires supérieurs du gouvernement fédéral et des représentants d'entreprises, d'organismes non gouvernementaux et d'établissements d'enseignement et de recherche, versés dans les méthodes de consultation ou qui s'y intéressent. Deux autres ateliers ont été organisés sous les auspices du Forum des politiques publiques : le Forum Bryce-Lambert, et une séance avec les cadres supérieurs des associations de l'industrie. Une séance de récapitulation, à laquelle ont participé les représentants d'une gamme d'organismes sans but lucratif, a eu lieu afin de discuter des conclusions et des recommandations découlant des recherches effectuées par le groupe de travail.

d) Sondage téléphonique

Pour compléter l'information qualitative obtenue grâce aux groupes de consultation, le groupe de travail a engagé Les Associés de recherche Ekos inc. à contrat afin qu'ils effectuent un sondage téléphonique auprès d'un échantillon représentatif de fonctionnaires. Dans le cadre du sondage, ils ont communiqué avec 1 248 fonctionnaires, dont 425 employés des points de service, 422 cadres intermédiaires et 401 gestionnaires supérieurs.

Le groupe de travail a étudié les documents existants sur le service au public ainsi que les cas d'organismes qui se distinguent par la qualité des services qu'ils offrent; nous avons aussi fait des entrevues à la fois au sein du gouvernement et à l'extérieur, sur des questions liées à l'informatique et au service.

De plus, nous avons consulté les syndicats de la fonction publique, les avisant de nos conclusions tout au long du déroulement de la recherche.

Au lieu de procéder à un sondage d'opinion systématique auprès du public canadien afin de jauger nous-mêmes son opinion sur la qualité du service au public, nous avons étudié les travaux préalables et les avons recoupés avec les entrevues plus récentes. Il n'est pas facile de jauger l'attitude du public envers le « gouvernement ». L'étude des travaux préalables a révélé que le public n'a pas une idée bien nette du gouvernement, qu'il éprouve de la difficulté à séparer les juridictions et les programmes des divers paliers et à faire la distinction entre la fonction publique et le domaine politique.

1.5 Le modèle d'organismes axés sur le client

Un de nos principaux objectifs était d'en apprendre plus long sur les « organismes axés sur le client », soit les organismes qui se sont forgé la réputation de fournisseurs de services de haute qualité. Ces organismes sont dits « axés sur le client » parce que la prestation de services de qualité et la satisfaction des clients et des particuliers sont la principale préoccupation et de la direction, et du personnel.

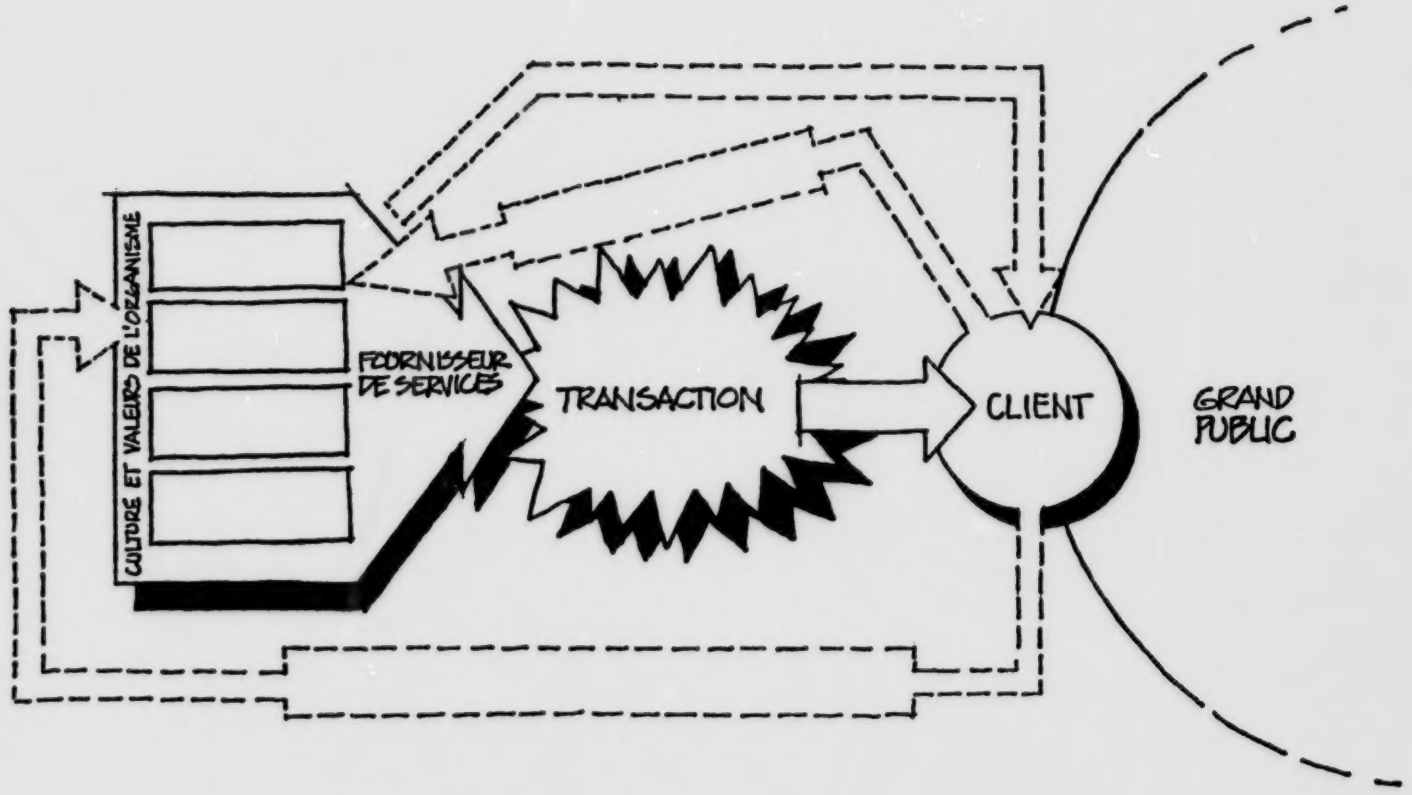
Dans le cadre d'un projet que l'on a fini par appeler le « projet des méthodes exemplaires », un condensé d'études de cas portant sur des organismes axés sur le client, pour la plupart du secteur public, a été élaboré[1]. Nous en avons tiré des conclusions qui ont complété et éclairé les leçons tirées de la lecture des documents de plus en plus nombreux sur la qualité du service offert dans le secteur privé. Ces données étaient complétées par les observations et les suggestions faites par les gestionnaires et par les employés des points de service durant les entrevues et ateliers tenus à travers le pays, et également par l'expérience des membres et du personnel du groupe de travail.

À partir de ces conclusions, nous avons formulé un modèle, ou série de principes, sur la façon dont les organismes axés sur le client sont dirigés et sur le secret de leur succès. Les chapitres subséquents du rapport traitent de façon plus détaillée de chaque aspect du modèle. Les conclusions clés auxquelles nous sommes arrivés étaient les suivantes :

- Les organismes axés sur le client ont pour épine dorsale des valeurs, des normes et des croyances visant fortement le client. Grâce à cette culture, les besoins et les préoccupations des clients sont au coeur de

---

[1] Les résultats de notre recherche sur les méthodes exemplaires sont publiés séparément dans un ouvrage intitulé *Learning from Success : Exemplary Practices in Service to the Public*.


CULTURE ET VALEURS DE L'ORGANISME
FOURNISSEUR DE SERVICES
TRANSACTION
CLIENT
GRAND PUBLIC

toutes les décisions et mesures importantes prises par l'organisme, ainsi que des communications clés.

- Le leadership de la haute direction a une importance capitale au niveau de l'élaboration et de la perpétuation d'une culture axée sur le client.

- Les organismes axés sur le client préconisent des relations ouvertes avec les clients et la consultation, surtout en ce qui a trait à l'élaboration de nouveaux services ou de nouvelles politiques.

- Ces organismes traitent bien leurs gestionnaires et leur personnel, ce qui engendre des attitudes qui encouragent la prise de moyens, la participation, la délégation et la confiance.

- Ils contrôlent l'opinion des clients sur la qualité des services reçus et tentent constamment de se voir à travers les yeux des clients.

- Ils comprennent que la gestion efficace de « la prestation du service » peut avoir autant d'importance pour le client, du point de vue de la qualité du service, que la nature même du service.

- Ils sont convaincus que *tous* les employés de l'organisme interviennent dans le « commerce du service au client ».

- Les organismes axés sur le client exploitent la technologie de l'information de façon plus efficace. Des cadres supérieurs informés et prêts à agir sont nécessaires pour tirer parti des avantages de la technologie.

Le schéma 1-1 est une représentation graphique de notre modèle. Il illustre le rapport entre l'organisme fournissant un service, la prestation du service et le client. Il a principalement pour objet de faire comprendre qu'un *organisme axé sur le client est fondé sur un ensemble de méthodes de gestion uniformes et complémentaires qui sont appliquées à l'ensemble de l'organisme et soudées par un cadre de valeurs qui met l'accent directement sur le client.* Le rôle des cadres supérieurs a une importance capitale; le fondement de leurs activités exige des qualités bien humaines : l'intégrité, l'honnêteté, l'ouverture d'esprit et le souci des autres, clients ou employés.

1.6 Pour la lecture du présent rapport

Les autres chapitres du rapport décrivent comment les organismes axés sur le client se distinguent par la qualité des services qu'ils fournissent et font le

lien avec les conclusions du groupe de travail sur la fonction publique fédérale.

Précédant un examen détaillé des différents aspects du modèle, le chapitre 2 traite de la fonction publique, et plus particulièrement des caractéristiques de la prestation de services par le gouvernement et de ce qui constitue un « service de qualité » pour le particulier ou le client. Les chapitres subséquents traitent des composantes du modèle et des principales conclusions que nous avons tirées de nos recherches; on y examine également le rendement de la fonction publique du Canada et les changements qui s'imposent. Le chapitre 3 traite des responsabilités qui incombent aux cadres supérieurs et de leur apport capital au façonnement de la culture et des valeurs en milieu de travail.

On se doit de souligner le chapitre 4. En effet, pour les nombreuses personnes préoccupées par le processus d'élaboration de la politique d'intérêt public et la participation des Canadiens à ce processus, ce chapitre peut être pris indépendamment du reste du rapport pour constituer un énoncé de principe sur le rôle de la fonction publique dans les années 1990 et après. Pour d'autres, qui s'intéressent davantage au besoin de services de qualité et de politiques offerts par une fonction publique au visage nouveau, ce chapitre décrit une composante clé de l'organisme axé sur le client. Quant à ceux qui sont préoccupés par la nécessité d'améliorer la conception de programmes ou qui s'intéressent à des questions de fonctionnement, ce chapitre propose des moyens de jouer de son influence.

Les chapitres 5 à 8 traitent respectivement :

- de la façon dont les employés sont dirigés, ou devraient l'être, afin d'améliorer la prestation de services;
- du contrôle externe et de sa raison d'être;
- de la façon dont la technologie peut appuyer la prestation de services dans le secteur public;
- de la gestion de la prestation des services, de la façon de surmonter les obstacles existants et de relever les défis.

Le chapitre 9 fait office de conclusion et reprend les points saillants du rapport.

2
Le service au sein de la fonction publique

Depuis plusieurs années, bon nombre d'entreprises et d'organismes du secteur privé ont procédé à une reformulation intégrale de leurs objectifs afin que ceux-ci soient axés exclusivement sur le client. Dorénavant, il incombe à tous les employés de ces organismes de faire leur part, en fournissant un service de qualité supérieure, pour devancer la concurrence. Parallèlement, « l'industrie des services » a connu un essor incroyable.

Dans le présent chapitre, il est question des nombreux points de divergence entre la prestation de services dans le secteur public, et dans le secteur privé.

2.1 Le « service » au sein de la fonction publique

L'appareil administratif du gouvernement – la fonction publique – exerce trois rôles connexes qui se recoupent quelque peu. Toutes trois sont liées à la prestation de services.

Le rôle fondamental de la fonction publique est l'élaboration d'ébauches de politiques et de projets de loi pour les ministres et ce, afin de contribuer à la réalisation des objectifs visés par le gouvernement élu. De longue date, on considère ce rôle comme la plus importante responsabilité de la fonction publique puisque c'est par les lois que le gouvernement exerce le plus son influence sur les affaires du pays. Les fonctionnaires secondent les ministres d'autres façons, notamment en leur fournissant au jour le jour des conseils sur des questions de politique d'intérêt public, en effectuant des recherches afin de trouver réponse aux questions soulevées à la Chambre des communes et de rédiger les discours, en les mettant au fait des questions de l'heure, en rédigeant les réponses aux lettres que reçoivent les ministres, et en effectuant d'autres tâches connexes.

Le second rôle exercé par la fonction publique découle des attributions de réglementation du gouvernement. En vertu de certaines lois visant à protéger l'intérêt public, des contraintes, des devoirs et des obligations sont imposés à la fois aux particuliers et aux organismes (par exemple, douanes, impôts, immigration, inspection des aliments, inspection de la qualité de l'eau et de l'air et application des dispositions à cet égard, application des codes criminel et civil, prisons, gestion du spectre des fréquences de radiodiffusion, normes de santé et de sécurité, etc.). La fonction publique est tenue d'élaborer des règlements pour donner esprit et objet aux lois, de mettre sur pied les structures nécessaires à l'application de ces règlements, et de diriger les organismes et les personnes chargés de les appliquer et de les exécuter. Dans le présent rapport, on désigne ce rôle sous le nom de prestation de

« services étatiques », ou plus simplement « réglementation » et « application ».[1]

Le troisième type de service fourni par les fonctionnaires est celui qui ressemble le plus à une entreprise. Ce type de service vise l'octroi d'avantages, résultat soit d'un transfert de ressources ou d'information au public ou de l'exploitation de divers types d'installations. À titre d'exemples de services directs aux particuliers fournis par le gouvernement, citons les prestations aux anciens combattants, l'aide financière aux autochtones, les subventions accordées aux organismes culturels et autres, les primes d'assurance-chômage, la réadaptation professionnelle et la réinstallation des travailleurs, l'information statistique, l'aide financière à l'étranger, les passeports, les services consulaires à l'étranger, la promotion des exportations, le développement du tourisme, les parcs, le développement des pêcheries, les ports et les havres pour petites embarcations, les aides à la navigation, les opérations de recherche et de sauvetage, le développement industriel et régional, les allocations familiales, les prestations d'invalidité, les rentes de vieillesse, et bien d'autres.

D'autres activités du gouvernement fédéral, qui ne supposent toutefois pas d'interaction avec le public, résultent néanmoins en la prestation d'un service; c'est le cas, par exemple, de la recherche scientifique. Par ailleurs, des ministères entiers, comme Travaux publics Canada, ainsi que des unités et des sections au sein de ministères, comme les divisions d'administration du personnel ou des finances, ne sont pas directement au service du public, mais fournissent des services à des fonctionnaires qui eux sont directement au service du public. Ainsi, si les cadres de ces ministères ou unités organisationnelles fournissent aux fonctionnaires qui sont directement au service du public un *service indirect* dont la qualité laisse à désirer, ils corrompent les efforts déployés par ceux qui comptent sur eux. Bien qu'indirectement, ils sont étroitement liés aux efforts que déploie le gouvernement pour offrir un service de qualité au public.

Les services fournis par le gouvernement fédéral par l'entremise d'intermédiaires comptent également parmi les services indirects; c'est le cas notamment des prévisions météorologiques, dont la préparation est tributaire de financement gouvernemental. Cependant, la plupart des gens se

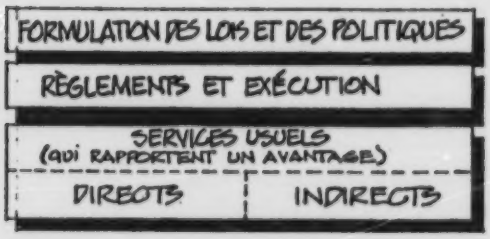
---

[1] La notion de « service » prise dans un contexte réglementaire peut sembler quelque peu paradoxale puisque, par exemple, il est peu probable que les criminels incarcérés considèrent que leurs geôliers (des fonctionnaires) leur « fournissent un service ». Ce cas se distingue de la prestation de services usuels dont le prestataire et le bénéficiaire sont une seule et même personne. Dans le cas des activités de règlementation, le bénéficiaire se trouve à être l'ensemble de la société.

renseignent sur les prévisions météorologiques en écoutant les médias plutôt qu'en communiquant directement avec le Service de l'environnement atmosphérique. De nombreux services financés par le gouvernement, particulièrement dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'éducation, sont en réalité fournis par des organismes provinciaux et municipaux.

De toute façon, qu'un service soit fourni au public de façon directe ou indirecte, les principes et les préceptes dont il est question dans le présent rapport sont valables.

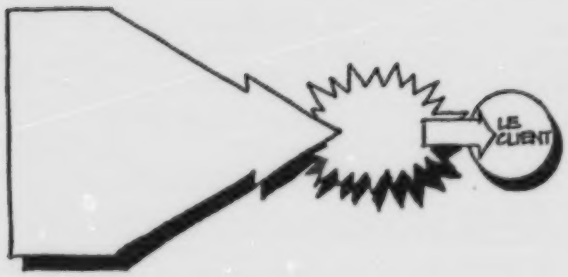
Schéma 2-1
Une typologie
des services gouvernementaux



2.2 Les rapports avec les clients : différences entre les secteurs public et privé

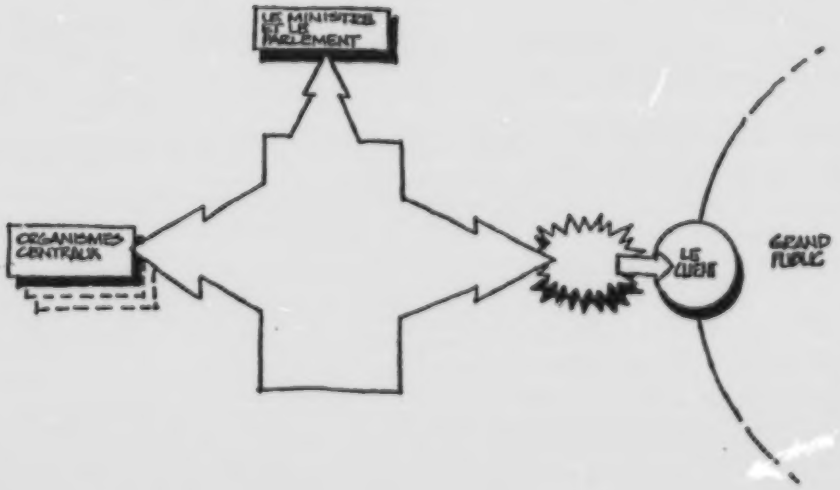
Le rapport entre le fournisseur d'un service gouvernemental et un client n'est pas tout à fait identique à la relation d'affaires ou à la prestation de services propre au secteur privé. Dans le privé, on cherche généralement (du moins, on le devrait) à satisfaire pleinement les désirs du client.

Schéma 2-2
L'accent mis sur le client
dans le milieu des affaires



Les fonctionnaires ne peuvent axer tous leurs efforts sur un seul groupe de clients; après tout, ils doivent fournir un service au ministre – et il y en a parfois plus d'un – tout en satisfaisant aux demandes de l'ensemble du public et de particuliers. En plus, les fonctionnaires doivent tenir compte des contraintes imposées par les exigences réglementaires et de l'obligation de communiquer information et rapports aux organismes centraux.

Schéma 2-3
Contraintes exercées sur le temps et les ressources
dont disposent les ministères



Dans le secteur privé, un client qui n'est pas satisfait du service ou du produit qui lui a été fourni peut toujours s'adresser à un autre fournisseur. Quand on doit faire affaire avec le gouvernement, il est rare que l'on puisse se prévaloir de cette alternative, ce qui ajoute encore plus de poids à la relation entre le fonctionnaire et le client ou le particulier.

Il est attendu de tous les titulaires de charges publiques qu'ils traitent le public correctement; bien que la plupart d'entre eux le fassent, nombreux sont les Canadiens qui ont eu affaire, à un moment ou à un autre, à un fonctionnaire peu enclin à être serviable. Malheureusement, c'est l'impolitesse ou l'arrogance que l'on retient, d'où la réputation peu reluisante des fonctionnaires. En réalité, on peut supposer que chaque fonctionnaire est susceptible de traiter les particuliers de différentes façons : en fournissant ou en ne fournissant pas de l'information, en rencontrant le particulier quand cela lui convient ou en ne le faisant pas, en avisant ou en négligeant d'aviser le particulier de ces droits légitimes, en aplanissant les écueils administratifs ou en se montrant pointilleux au sujet des détails bureaucratiques. Le fonctionnaire peut facilement abuser du pouvoir que lui confère son poste, et cela arrive parfois.

Le rapport ténu entre les fonctionnaires et les particuliers est d'autant plus délicat qu'il est affecté par d'autres facteurs; par exemple, certains particuliers, notamment les immigrants qui ont vécu sous l'emprise de régimes oppressifs, sont mal à l'aise quand ils ont affaire au gouvernement. Certains particuliers peuvent reprocher au fonctionnaire son emploi « assuré ». Par ailleurs, dans la mesure où les salaires des fonctionnaires sont prélevés à même les deniers publics, certains particuliers sont portés à exiger des fonctionnaires un niveau de service et de courtoisie supérieur à celui qu'ils s'attendent à obtenir au sein d'une entreprise privée.

Dans le cas des activités de type réglementaire comme les inspections, l'application de règlements et autres activités connexes, le « service » fourni peut sembler menaçant ou punitif. Il n'en reste pas moins que le fonctionnaire est tenu de respecter les droits des particuliers; il doit donc faire prudemment la part des choses, veillant à la fois au respect des droits du particulier et au respect des lois et des règlements en vigueur.

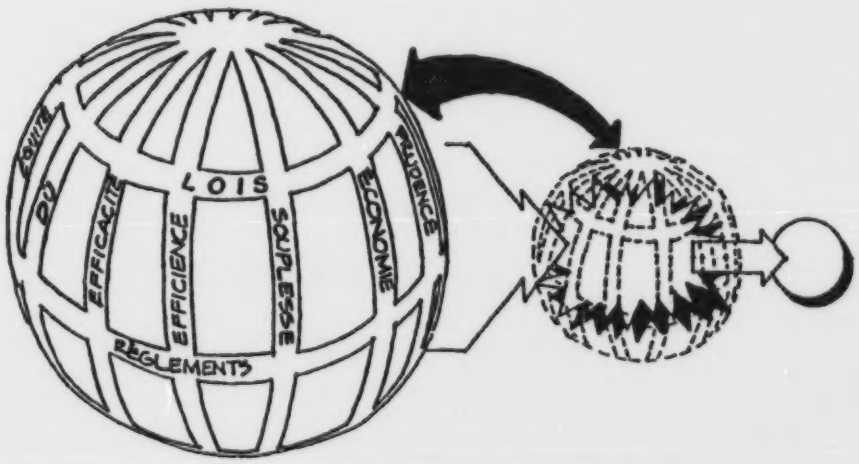
Bref, en raison des rapports ténus et complexes entre le fonctionnaire et le particulier, il est encore plus important pour le gouvernement que pour les entreprises privées de veiller à ce que les transactions soient dirigées de main de maître et à ce que le personnel soit correctement formé et dirigé.

2.3 Les valeurs et le service au sein du gouvernement

Il est attendu des fonctionnaires qui fournissent des services au public qu'ils tiennent compte des trois « E » : l'économie (obtention de ressources au moindre coût), l'efficience (obtention des résultats escomptés ou réalisation des activités prévues en n'utilisant que les ressources nécessaires à ces fins) et l'efficacité (réalisation des buts attendus). Outre cette triple directive, d'autres valeurs sont tissées dans l'étoffe de la fonction publique du Canada : l'équité, le droit et l'impartialité. L'écart des risques, ou prudence, est une autre valeur, ou tradition, de la fonction publique, quoique moins manifeste. En fin de liste, on trouve la souplesse, valeur traditionnelle qui elle entre parfois en conflit avec l'importance excessive accordée aux trois « E ».

Le schéma 2-4 est une illustration du cadre des valeurs et des traditions que doivent respecter les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Schéma 2-4
La transaction de services gouvernementaux remise en contexte



Économie, efficience, efficacité

Il y a une trentaine d'années, la « frugalité » était le mot d'ordre au sein de la fonction publique. Pour la plupart des fonctionnaires, cela signifiait que les déplacements nécessaires devaient se faire à un coût modique : ils devaient se contenter de l'hébergement le moins cher. L'autorité financière déléguée aux gestionnaires était très limitée, voire inexistante. Aujourd'hui, la frugalité a été remplacée par une série de préceptes plus complexe :

l'économie, l'efficacité et l'efficience. On attend des fonctionnaires qu'ils respectent toutes ces valeurs. Et, parce qu'elles sont parfois inconciliables, ce n'est pas là une tâche aisée.

Par exemple, dans le but de réduire les frais généraux, on peut décider d'ouvrir un nouveau bureau de district dans un édifice qui se trouve loin du centre de la ville et où les loyers sont bas. Pour respecter le principe d'économie, le bureau devait n'ouvrir que pendant les heures d'affaires normales afin d'éviter les charges de personnel en sus et les heures supplémentaires. La formation peut également sembler aller à l'encontre du principe d'économie. En réduisant ces dépenses, on allégerait le fardeau fiscal des contribuables. Cependant, si l'on s'entête à ne s'attacher qu'au principe d'économie, certaines conséquences se manifestent. Les personnes qui doivent se rendre à ce nouveau bureau de district peuvent trouver son emplacement moins facile d'accès, il peut leur en coûter plus cher pour y arriver. Le personnel pourrait ne pas avoir reçu la formation nécessaire pour pouvoir répondre aux questions des particuliers et être mal informé des questions de politique et de pratique : le service serait lent et de moins bonne qualité. Si l'on tient compte de l'aspect service, il faut interpréter les principes d'économie et d'efficience sous un jour nouveau. Ce qui peut sembler « bon marché » peut en fait s'avérer « coûteux » ou inconciliable avec l'objectif d'offrir un service de qualité.

Équité et droit

Dans le secteur privé, le fournisseur de services entretient normalement des rapports avec un seul client, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une autre entreprise. Au sein du gouvernement, le personnel des points de service et les autres fournisseurs de services doivent tenir compte non seulement des intérêts de chaque client, mais aussi de deux notions liées aux groupes de clients : l'*équité* et le *droit*.

L'équité est l'une des valeurs fondamentales préconisées par tout gouvernement démocratique. L'équité suppose l'accès égal au gouvernement et aux services qu'il offre, ainsi que des méthodes et un processus décisionnel juste et sans parti pris. Au niveau de l'élaboration de la politique, l'équité sous-entend la nécessité d'être autant à l'écoute des « absents », c'est-à-dire des personnes qui pour une raison quelconque, par exemple parce qu'elles sont pauvres ou parce qu'elles sont éloignées des décideurs, ne peuvent faire valoir leurs opinions, qu'à l'écoute de ceux qui sont présents et en mesure d'exprimer leurs intérêts haut et clair. Tant au niveau de la prestation de services que de l'administration des programmes, les mêmes attentes prévalent.

Les exigences en matière d'équité et de droit n'ont toutefois pas la même force dans une situation de réglementation ou d'application. Dans le cas d'une prestation de services usuels, l'application du principe d'équité signifie qu'il faut faire preuve de rigueur administrative pour veiller à ce que les clients bénéficient de ce qui leur revient en vertu des programmes conçus pour les aider. Dans le cas des questions de réglementation, l'application du principe d'équité signifie qu'il faut faire preuve d'objectivité et d'un certain détachement afin de pouvoir tenir compte des intérêts de la société ou de certains éléments de la société. Par contre, en affaires, il est rare qu'un « client » clé ayant eu recours aux services fournis par l'organisme soit un groupe de particuliers avec lequel le fournisseur de services n'a jamais de contact.

Quand on parle d'application des règlements, les « clients » (c'est-à-dire ceux qui sont visés par les règlements) cherchent à s'assurer que tous sont traités de la même façon – qu'il règne une « mise à niveau » – et que l'égalité bureaucratique prévaut. Par exemple, les fabricants d'aliments et de médicaments qui sont visés par des règlements du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social s'attendent à être consultés au préalable au sujet des règlements susceptibles de les affecter; ils s'attendent à être avisés des règlements. Ils veulent avoir la certitude que tous les fabricants sont traités de la même façon.

Le fonctionnaire est aussi amené à régler des questions de droit. En effet, le rôle du fonctionnaire n'est pas forcément de « donner au client ce qu'il désire », mais plutôt de veiller à ce que les particuliers reçoivent ce qui leur est dû en vertu des lois et des règlements du pays. Ainsi, on peut considérer que pour servir le public avec efficacité, le gouvernement doit veiller à la fois à ce que les particuliers reçoivent ce qui leur est dû en vertu des lois ou des politiques et à protéger les intérêts collectifs de la société.

Il est donc important que tous les fonctionnaires, dans tout le pays, interprètent de la même façon la structure réglementaire (lois, règlements, interprétations, etc.). On doit fournir aux employés des directives et des pratiques afin qu'ils sachent ce qui est attendu d'eux. Bien que dans le cas de la prestation de services usuels, la qualité du service soit fonction d'une certaine souplesse et adaptation aux besoins particuliers du client, dans un contexte réglementaire, on ne jouit pas de cette latitude. En outre, tout traitement équitable présuppose une certaine rigueur administrative. (Il n'en reste pas moins que la souplesse et l'adaptation aux besoins particuliers du client ont de l'importance au niveau du déroulement de la « prestation du service ».) Cependant, vu que le gouvernement est tenu d'être absolument impartial et de projeter cette image, les fonctionnaires peuvent sembler plus intraitables et bureaucrates que leurs homologues du secteur privé. Parfois,

pour être impartiaux, les fonctionnaires n'ont pas d'autre choix que de suivre « à la lettre » les directives administratives.

Pour ce qui est du choix des services à fournir, les entreprises ont un avantage sur le gouvernement. Une société à but lucratif consacrera la plupart de ses ressources à la prestation de services très rentables. Les services qui ne rapportent pas seront éliminés, à l'instar de ceux qui créent des malaises ou provoquent des conflits. Là où les entreprises peuvent concentrer, simplifier et éliminer, le gouvernement, pour des raisons d'équité et de droit, est souvent obligé de compliquer et de multiplier les services. Les gouvernements n'ont généralement pas le loisir de limiter les services à fournir aux programmes les plus louables, rentables et pratiques.

En raison de l'importance qu'il accorde à l'équité et du monopole qu'il détient, le gouvernement a besoin de prévoir des recours particuliers. De nombreux particuliers ont du mal à faire la part entre les juridictions, et à comprendre les liens qui les unissent; complètement dépassés par les titres et le jargon gouvernementaux, ils ne savent souvent ni où s'adresser ni qui contacter au sujet d'un certain service. On doit prévoir des mesures d'appel réalisables et facilement accessibles pour les particuliers qui se sentent lésés.

Impartialité

En vertu du principe d'impartialité, les fonctionnaires ne peuvent se prononcer publiquement sur des questions de politique d'intérêt public susceptibles de soulever la controverse ou s'en mêler personnellement. Ce principe est soutenu par le « principe du mérite » et la notion d'une fonction publique professionnelle au sein de laquelle les affectations sont décidées en fonction des compétences et du rendement professionnel, et non en fonction des connaissances. Le principe du mérite a un effet considérable sur bon nombre des aspects de la dotation au sein de la fonction publique et influe de différentes façons sur les rapports entre les fonctionnaires et les particuliers (notamment les personnes qui sont en quête d'un emploi au sein du gouvernement).

Circonspection et prudence

Un des éléments dominants de la culture de la fonction publique découle de la tradition de responsabilité ministérielle qui exige des ministres qu'ils rendent compte des activités de leurs ministères à la Chambre des communes. On s'attend que les fonctionnaires prennent des précautions – après tout, s'ils commettent une « erreur », la faute pourrait être imputée au gouvernement ou à la politique préconisée par le ministre et pourrait donner lieu à un embarras public. Ainsi, la « précaution » finit souvent par être de rigueur au sein des démocraties parlementaires. Précaution est un mot qui a de

nombreux synonymes : prudence, circonspection, prévoyance, attention, mesure, précision. Ces termes ont été employés au fil des ans pour décrire le comportement des fonctionnaires; néanmoins, nombreux sont ceux qui soutiendraient que la prudence exercée à l'heure actuelle est excessive.

Le contrôle est étroitement lié à la prudence. Pour éviter les erreurs et pour améliorer l'économie et l'efficience, la fonction publique attribue beaucoup d'importance au contrôle, ce qui donne lieu à un vaste réseau de mesures visant à prévenir les erreurs. La bureaucratie résultante coûte cher, mais les coûts liés aux systèmes et mesures de contrôle sont souvent cachés. Le contrôle n'est pas considéré comme la cause du gaspillage, mais plutôt comme un moyen de le prévenir. Il n'en reste pas moins que bon nombre « d'erreurs », et l'embarras public résultant, n'étaient nullement attribuables à un manque de mesures ou de contrôle; en fait, elles avaient d'autres lacunes pour cause – souvent des décisions sourdes à l'opinion publique du moment.

Nombreux sont ceux qui insistent sur la place importante de l'innovation au sein des organismes qui ont du succès. On ne peut innover sans prendre de risques, mais le risque est inconciliable avec les principes de prudence et de circonspection, et également avec les mesures de contrôle serré. Cependant, il devient de plus en plus manifeste que l'exploitation efficace de grosses bureaucraties décentralisées est impossible si l'on empêche le personnel de prendre des initiatives ou si on le châtie lorsqu'il dépasse la limite des pratiques imparties, le cas échéant.

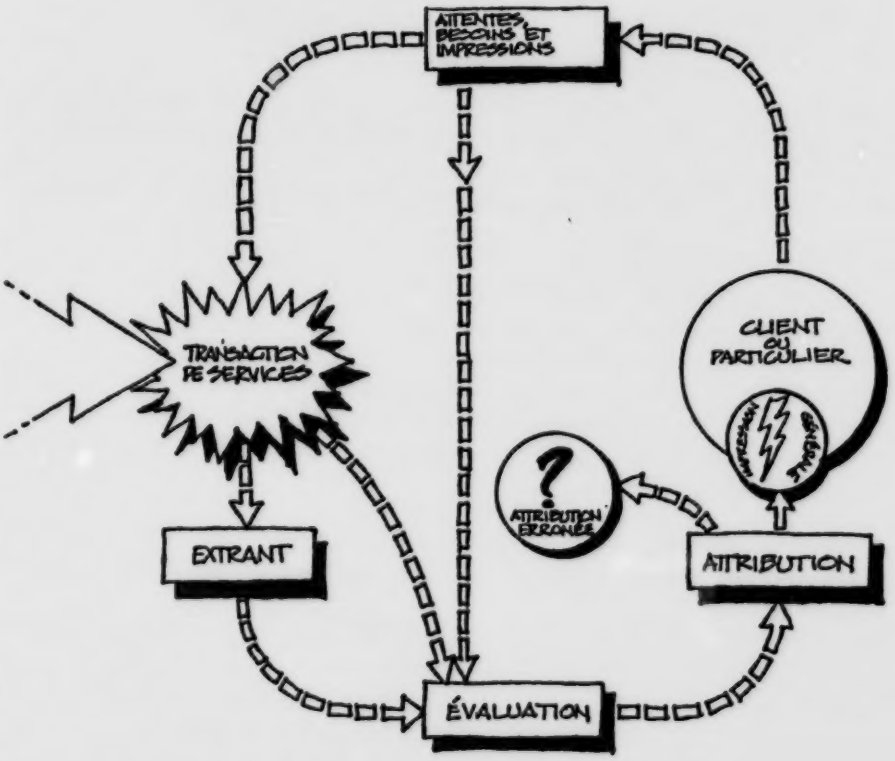
Un des problèmes fondamentaux que doit résoudre la fonction publique est de trouver comment concilier les mesures de contrôle et d'évitement des risques avec le désir d'inviter l'innovation et l'initiative. Il est peu probable que des directives d'application généralisée s'avèrent utiles. L'équilibre à trouver entre le contrôle et l'innovation ne sera pas le même dans tous les secteurs gouvernementaux. Les ministères qui fournissent une prestation de services usuels ordinaire se rendront peut-être compte qu'ils disposent de plus de latitude pour encourager leurs employés à faire preuve de souplesse. Les ministères chargés des services étatiques, bien que tenus aux termes de la loi d'appliquer les normes avec rigueur, peuvent également encourager leurs employés à adopter une approche souple et innovatrice dans leurs transactions avec le public.

Souplesse

Dans le cadre du présent rapport, le terme « souplesse » est employé pour caractériser l'attitude que devraient adopter les fonctionnaires dans leurs relations avec les clients ministériels dans de nombreux cas de prestation de services.

Un organisme axé sur le client veille avant tout à ce que le client soit satisfait de la prestation de services qu'il reçoit.

Schéma 2-5
La transaction de services
du point de vue du client



Les particuliers abordent le processus d'obtention d'un service en ayant à l'esprit *leurs besoins et leurs attentes*. Vient ensuite la prestation même du service, ce que certains appellent la « minute de vérité », c'est-à-dire le moment où le fournisseur du service acquiesce à la demande du client - et où se déroule la transaction. Il en résulte un *extrant* : l'obtention d'un produit final précis (diffusion d'information, délivrance d'un permis, obtention de conseils, imposition, etc.). Après avoir obtenu le service qui l'intéressait, le particulier est en mesure d'évaluer la prestation – tant la transaction que l'extrant – et de décider qui ou quels facteurs sont responsables de ce qui s'est passé.

Il peut arriver que l'*attribution* compte à ce stade. À qui le client attribue-t-il la responsabilité des avantages dont il a bénéficié ou des problèmes qui se sont manifestés? Cette attribution de responsabilité est importante car, que le fournisseur du service mérite d'être récompensé ou encouragé pour la qualité du service fourni ou pénalisé d'un piètre rendement, il est important de féliciter ou de blâmer les personnes ou les institutions qui le méritent.

Somme toute, l'opinion que se fera le particulier sera fondée sur de nombreux facteurs, dont certains sont liés à la qualité du service rendu. C'est notamment le cas des facteurs suivants :

- *Respect des normes conventionnelles* : le travail a-t-il été effectué de façon satisfaisante? Était-il conforme aux normes établies (par exemple, dans le cas d'un service médical, les soins donnés étaient-ils adéquats et fournis conformément aux conventions médicales)?

- *Compétence* : le personnel responsable du service avait-il bonne maîtrise de ses fonctions? Était-il bien informé? Si le client devait consulter une autre source, le personnel était-il capable de le renseigner, et prêt à le faire?

Par ailleurs, l'opinion sur la prestation de services est influencée par toute une gamme de facteurs insaisissables, dont certains sont liés à la transaction même et à l'ensemble de la nature de l'expérience.

- *Accès* : a-t-il été facile d'apprendre l'existence de ce service et de le trouver? L'endroit où le service est fourni est-il pratique, doté d'un stationnement suffisamment grand et à proximité des transports en commun? L'endroit est-il accessible pour les personnes handicapées?

- *Cadre* : l'endroit où le service est fourni est-il accueillant? Y avait-il moyen de s'entretenir en privé de questions confidentielles, le cas échéant?

- *Exécution* : le personnel responsable du service était-il prompt (à répondre au téléphone, à s'occuper des clients qui attendent en file)? A-t-il respecté ses engagements, etc.? Une décision a-t-elle été prise rapidement?

- *Courtoisie* : le client a-t-il été traité respectueusement? Le personnel était-il poli?

- *Sympathie* : dans quelle mesure le personnel a-t-il fait l'effort de comprendre la situation du client? A-t-il fait tout ce qu'il pouvait pour être serviable, par exemple en s'occupant des enfants du client durant

le déroulement de la transaction? Comment s'est-on occupé des plaintes?

Il est attendu des fonctionnaires qu'ils respectent certaines valeurs – économie, efficience, efficacité, impartialité, prudence, etc. – mais la souplesse n'a pas reçu l'importance qu'elle méritait à ce titre : voilà un des principaux messages mis de l'avant dans le présent rapport. Les établissements consacrés au service au public sont fondés sur des valeurs plus conventionnelles, c'est pourquoi peu d'importance a été attachée aux considérations liées au service. Les pratiques et les règlements sont en vigueur dans le but de protéger le principe du mérite, d'inciter à l'économie et de prévenir le dépassement des budgets, mais non pour encourager la souplesse. D'où la réputation peu reluisante de la fonction publique attribuable à la qualité du service qu'elle offre et à sa rigidité. Dans les années 1990 et après, le fonctionnaire responsable devra également être un fonctionnaire attentif aux besoins du client.[2]

2.4 L'affectation des ressources au sein du gouvernement

Dans le secteur privé, un service qui plaît attire les clients et rapporte des recettes. Pour des raisons financières, la société a tout intérêt à mettre au point et à miser sur ces services en y consacrant ses ressources et son personnel.

Par contre, les services gouvernementaux sont généralement financés par les deniers publics. Les services dont la prestation se fait sans faille ne sont pas nécessairement ceux auxquels on affecte des ressources. Les particuliers qui se prévalent du service offert ne sont pas toujours en mesure de payer en contrepartie (sans compter qu'ils sont souvent d'avis qu'ils n'ont pas à payer, l'ayant déjà fait en payant leurs impôts). Ainsi, une amélioration de la qualité de la prestation du service pourrait simplement provoquer une augmentation de la demande et des contraintes exercées au niveau des ressources et du personnel existants.

Les gouvernements qui coupent les programmes sont rarement vus d'un oeil favorable par le public. Les partisans de la réduction des coûts donnent souvent l'impression de gruger les marges et de réduire peu à peu les ressources administratives mises à la disposition du public, sans pour autant limiter la portée du programme. La croyance répandue que le gouvernement

---

[2] La bande vidéo animée par M. John Langford et intitulée *Service to the Public* constitue une excellente discussion sur ces questions. Cette bande vidéo fait partie d'une série intitulée *The Responsible Public Servant*, réalisée conjointement par l'University of Victoria et l'Institut de recherches politiques.

est « cossu » invite ce type de coupures, même dans les cas où la qualité du service a déjà souffert du manque de ressources. Dans les périodes de restriction à long terme, les programmes sont pris entre le feu d'un public dont les attentes grandissent et un fonds de ressources administratives sur le déclin particulièrement au chapitre des ressources humaines. Et bien entendu, vu le stress et l'impuissance répandus et les heures supplémentaires excessives, le moral du personnel fléchit.

2.5 Somme toute, quelle était la qualité du service?

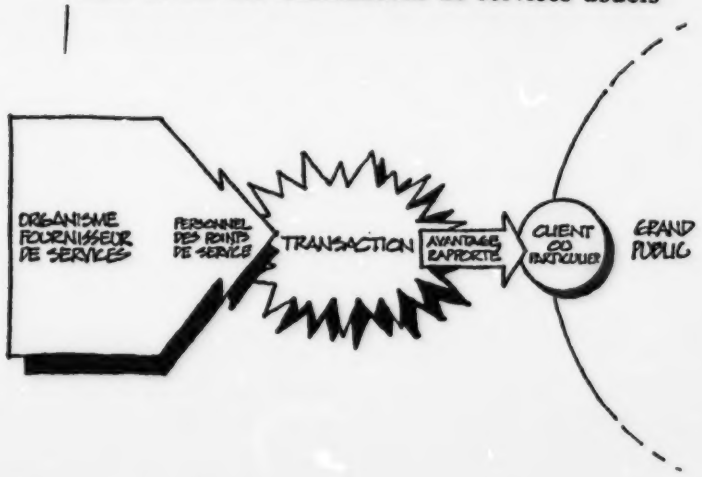
Le service de qualité et la transaction de services usuels

Dans le cas d'une transaction de services usuels, la satisfaction « ultime » du client dépend de la capacité du fournisseur de services à satisfaire ses attentes. En fait, on définit parfois la qualité du service comme la capacité à combler l'écart entre les attentes et les impressions du client.

Si la prestation d'un service demande un temps considérable (par exemple, l'élaboration de croquis d'architecture), les attentes du client peuvent changer. Si les attentes qu'il a *au moment où la transaction a lieu* ne sont pas comblées, même si elles ne sont plus ce qu'elles étaient à l'origine, le client ne sera probablement pas satisfait. Il importe donc que les fournisseurs de services s'entretiennent régulièrement avec leurs clients afin d'être au fait de l'évolution de leurs attentes, et ils doivent être prêts à s'y adapter.

Schéma 2-6
Satisfaire le client :
la transaction de services usuels

Schéma 2-7
Le client bénéficie directement des avantages rapportés dans le cas des transactions de services usuels



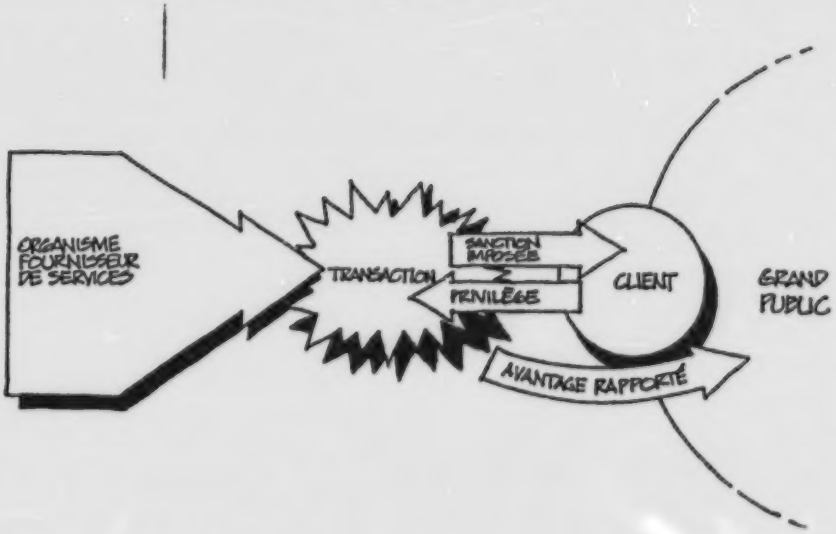
Le service de qualité dans un cadre réglementaire

Le fonctionnaire chargé de fournir un service étatique doit également veiller à protéger l'intérêt public. Dans ces circonstances, pour fournir un « service de qualité », les fonctionnaires doivent appliquer les lois et les règlements du pays de façon uniforme, équitable et compétente, tout en respectant les droits individuels du client (particulier ou entreprise) en étant à l'écoute de ses besoins, poli et prompt. Toutefois, le rapport avec les clients ou particuliers dans ce cas diffère de la transaction de services usuels.

Schéma 2-8
Un service adéquat dans le cadre réglementaire

Un échange de type réglementaire ne vise pas à rapporter un avantage à une personne en particulier – bien au contraire, il aboutit souvent au retrait d'un privilège ou à l'imposition d'une sanction. Des mesures de redressement équitables font donc partie intégrante d'un échange de ce type. Souvent, il appartient au client de se plier aux exigences volontairement. Cependant, il incombe à l'organisme de réglementation de veiller à ce que le client puisse obtenir assez aisément l'information dont il a besoin pour se conformer à ces exigences. On peut donc conclure que la « limpidité » compte également parmi les caractéristiques importantes de ce service (pourquoi des sommes sont dues, pourquoi certaines actions sont interdites, etc.).

Schéma 2-9
Réglementation et exécution :
l'impact sur le particulier



Le service de qualité et l'élaboration de la politique, de programmes et de pratiques

Comment concilier l'élaboration de la politique gouvernementale et les besoins du public : voilà le coeur du problème de théorie et de pratique politique que l'on tente de démêler depuis des centaines d'années. Toutefois, ce qui nous concerne ici est de portée plus limitée : quel devrait être le rôle du fonctionnaire dans l'élaboration de la politique, des programmes et des pratiques?

Traditionnellement, le rôle du fonctionnaire à cet égard a été régi par le principe d'impartialité. Bien que nous appuyions ce principe – dans la mesure où les fonctionnaires ne doivent pas se faire défenseurs ou champions de la politique dans l'arène publique – nous sommes d'avis que les fonctionnaires ont été trop effacés jusqu'à présent, qu'ils ne sont pas en harmonie avec le public et qu'ils n'ont pas consulté le public au sujet de l'élaboration d'ébauches de politiques à l'intention des ministres. Pour fournir un « service de qualité », il faut que les fonctionnaires changent d'attitude vis-à-vis du public; ils doivent consulter le public davantage et être plus ouverts à ses opinions. La raison d'être de ce changement, ainsi que la façon dont il peut se produire, sont abordées au chapitre 4.

2.6 Conclusion

Le « service » est plus compliqué dans le secteur public que dans le secteur privé. En effet, les ministères gouvernementaux n'ont pas toujours le loisir de se consacrer exclusivement à la satisfaction du client puisqu'ils doivent veiller à la fois aux intérêts des particuliers et à ceux de l'ensemble de la population, et aussi parce les buts visés par les échanges avec les clients sont de nature plus variée.

Le « service » est une notion ayant plusieurs niveaux de sens. Dans un cadre démocratique, le gouvernement qui « fournit un service » satisfait à la fois les besoins du ministre, du public et des particuliers à titre individuel. Pour offrir un service, le gouvernement doit concilier toutes ces demandes.

La rédaction des projets de lois et la formulation de la politique d'intérêt public aux fins d'examen politique comptent parmi les plus importants services fournis par la fonction publique. Il s'agit là d'une fonction exclusive du gouvernement qui n'a pas d'équivalent dans le secteur privé. Pour que les changements importants apportés à la politique, aux lois et aux programmes reflètent les besoins des Canadiens, la consultation du public doit devenir une mesure permanente au sein de la fonction publique du Canada.

Les valeurs comme l'équité et le droit exigent que les intérêts de l'ensemble du public et autres clients aient une importance égale à celle des intérêts du particulier dans le cadre de n'importe quelle transaction. Quand on cherche à obtenir le respect d'un règlement, le fonctionnaire qui fournit un « service de qualité » doit être poli, abordable et attentif, juste et clair. Dans ce cadre, on doit marier les droits individuels et l'intérêt public. Cette nécessité limite le champ d'action du fonctionnaire dans le cas de chaque particulier, notamment au niveau du *résultat* de la transaction. « Servir le public », peut alors signifier *retirer* quelque chose à quelqu'un (de l'argent, des privilèges), plutôt que leur *fournir* quelque chose.

Bien que « service » au sein de la fonction publique n'ait pas le même sens que dans le secteur privé, on ne doit pas pour autant conclure que la fonction publique ne peut pas profiter des leçons du secteur privé. C'est dans le passage à une culture fondée sur le service que les leçons à tirer deviennent plus claires. Traditionnellement, on a convenu que la recherche du service survient plus naturellement dans le secteur privé, qui se consacre de façon plus concertée à satisfaire une clientèle discrète, et qui est forcé de viser la qualité en raison de la concurrence et de l'appât du gain.

En fait, il suffit de se rappeler que les contribuables mandatent temporairement le gouvernement afin qu'il les serve pour clarifier la motivation de la fonction publique. L'identité de ceux qui doivent être satisfaits des services est alors évidente.

* * * * * * * * * * * *

Voilà qui met fin à la polémique sur les aspects du service au sein du gouvernement et sur certaines différences entre les secteurs public et privé. Les chapitres qui suivent se penchent sur les divers éléments du modèle d'organisme axé sur le client dont il a été question au chapitre 1 et le présentent à la lumière de ce que le groupe de travail a constaté au sein de la fonction publique.

3
Le leadership de la haute direction : façonnement de la culture et des valeurs de l'organisme

3.1 L'organisme axé sur le client

La mise sur pied d'un organisme qui se consacre à fournir un service de qualité semble à la fois facile, puisque la plupart des principes et préceptes sont faciles à comprendre, et difficile, puisque leur mise en application tient du défi. Des mots comme *persévérance* et *intransigeance* reviennent souvent dans la formule du succès.

Les organismes fournisseurs de services qui satisfont leurs clients sont intégralement empreints de l'idéal du service. La culture organisationnelle est intransigeante au chapitre de la primauté des intérêts du client; c'est pourquoi on utilise le terme « organisme axé sur le client » pour qualifier ces organismes.

Les valeurs d'un organisme sont reflétées par tout ce qui s'y passe (ou qui ne s'y passe pas). L'aspect le plus ardu de l'établissement d'un organisme consacré à fournir un service de qualité est le remaniement des valeurs internes afin de formuler une culture axée sur le service qui soit composée de croyances, de valeurs et de normes primant le client.

C'est la haute direction qui influe le plus sur le façonnement des valeurs et de la culture d'un organisme. Certains cadres sont d'avis qu'il faut améliorer la communication pour façonner les valeurs d'un organisme. Même si la communication est utile, les employés guettent les indices qui transparaissent dans les *actes* des cadres plutôt que dans leurs *paroles*. (Si les actes démentent les paroles, la direction perd sa crédibilité et personne ne fait cas des déclarations.)

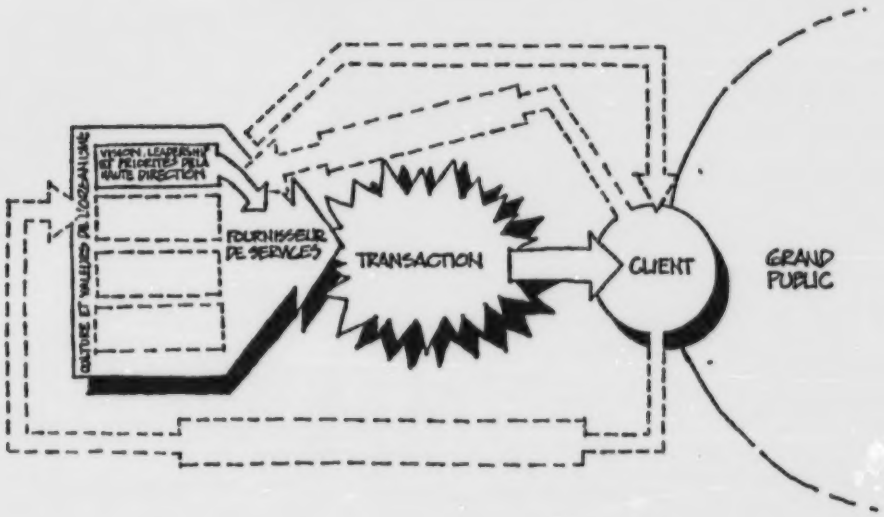
Dans de nombreux organismes établis de longue date et dotés de systèmes complexes, l'institution tend malheureusement à devenir la fin plutôt que le moyen; le dialogue interne prime sur le dialogue avec le client. Au lieu de porter leur attention sur les clients, les organismes de ce type accordent de plus en plus de poids à leurs propres traditions, méthodes, hiérarchies et conventions. « Ce que pense la haute direction » et « la façon d'assurer l'avenir de l'organisme » prennent plus d'importance que « ce que le client désire » et « le moyen de s'adapter aux changements ». Ils se replient sur eux-mêmes plutôt que de demeurer ouverts.

Au sein des organismes axés sur le client, les cadres supérieurs veulent faire en sorte que les valeurs internes soient le reflet direct des besoins du client.

Ces valeurs transparaissent dans bon nombre de méthodes employées au sein de l'organisme : le recrutement, la formation, la conception de nouveaux services et produits, l'affectation des ressources, la formulation des priorités, la structure d'organisation et la sélection de l'information à contrôler pour permettre la réussite des stratégies et des activités de l'organisme.

La façon dont les organismes axés sur le client traitent leur personnel vaut d'être soulignée. En effet, le personnel a tendance à traiter les clients en fonction de la façon dont il est traité par ses supérieurs. Dès lors, la *gestion efficace des ressources humaines* constitue une priorité.

Schéma 3-1
Le leadership de la haute direction au sein d'un organisme axé sur le client



Au sein des organismes qui ont du succès, les cadres supérieurs expriment et communiquent une résolution motivante (*une vision*) aux employés afin qu'ils comprennent l'orientation de l'organisme. De telles visions touchent non seulement l'intelligence, mais aussi le coeur des employés. Au sein des organismes qui se distinguent, cette vision fait partie intégrante du principe de satisfaction du client.

Les cadres supérieurs des organismes qui réussissent pratiquent l'art de la *persévérance*. De l'avis des cadres qui ont réellement tenté de réorienter de grands organismes, même après deux ou trois ans, il y a encore du chemin à

faire. L'un des facteurs dominants que le groupe de travail a remarqué au sein des organismes voués au service est l'engagement ferme et pondéré de la haute direction à l'égard des buts et des valeurs liés à un service de qualité.

Tous les organismes qui se sont engagés à fournir un service efficace – et ceci vaut aussi pour tout organisme efficace oeuvrant dans le milieu contemporain en plein essor – sont dotés de cadres supérieurs qui encouragent les employés à *prendre des risques* et à *innover*. Les organismes axés sur le client ont compris qu'ils doivent s'adapter aux besoins et aux désirs changeants de leurs clients. Les entreprises savent également que leurs concurrents ne cessent de mûrir de nouvelles idées pour attirer de nouveaux clients; l'innovation est perçue comme un moyen important de prendre et de conserver l'avantage commercial.

À l'origine, on envisageait l'innovation comme une démarche descendante. Dernièrement, deux leçons sont devenues manifestes : premièrement, les personnes créatives n'aiment pas être programmées et commandées; deuxièmement, il existe un filon de créativité dans l'ensemble d'un organisme, et il appartient aux cadres de trouver comment l'exploiter.

Aujourd'hui, on envisage plutôt l'encouragement à l'innovation comme une façon de créer un cadre ou une culture organisationnelle propice à la créativité, à l'initiative et à la prise de risques. Le rôle de la haute direction est de favoriser l'avènement de ce genre de cadre en récompensant ceux qui prennent des risques, en soulignant les réussites et en admettant les échecs. Les cadres supérieurs des organismes qui se sont lancés à la poursuite de l'innovation sont convaincus que le façonnement d'une culture qui fait savoir aux employés que leurs idées et leurs initiatives sont importantes est justifiable, même si le risque d'échec subsiste toujours.

Selon certaines données, il semble que la culture organisationnelle ne peut être changée à moins que les cadres supérieurs ne soient animés de la volonté d'atteindre le but visé par l'organisme, et que ce but leur convient. Les cadres qui ne comprennent pas les valeurs qui engendrent une amélioration du service à la clientèle ou qui n'y souscrivent pas seront incapables d'instituer ces valeurs au sein de leur division.

L'invisibilité des valeurs et des croyances dont sont empreints les systèmes, les méthodes et les conventions en vigueur constitue une pierre d'achoppement pour les organismes qui désirent modifier leur culture.

Dans certains cas, la haute direction est parfois l'architecte de ces systèmes ou conventions et à ce titre, peut s'opposer inconsciemment à l'idée de toute modification. Dans d'autres cas, il n'est pas évident que les hauts

fonctionnaires sont même conscients des valeurs qu'ils préconisent. Ainsi ils peuvent, par leurs actes, donner une impression qui ne concorde pas avec les priorités organisationnelles imparties. C'est pourquoi les organismes, en ayant recours à des ressources et à des techniques externes comme les groupes de consultation ou les sondages d'opinion, devraient procéder à une évaluation périodique de la façon dont les employés perçoivent les valeurs et la culture de l'organisation.

Grâce aux recherches que nous avons effectuées, nous avons pu faire cette évaluation dans l'ensemble de la fonction publique. Il est question ci-après des conclusions du groupe de travail indiquant jusqu'à quel point la fonction publique fédérale a adopté et préconise une culture axée sur le service et des valeurs connexes.

3.2 La culture organisationnelle au sein du gouvernement est-elle axée sur le service?

D'après nos recherches, la culture axée sur le service ne domine pas, en général, au sein de la fonction publique fédérale. À l'heure actuelle, le service n'est pas la valeur qui domine dans les paroles, les actes, et les systèmes des ministères et des organismes centraux. Les fonctionnaires perçoivent une dichotomie entre les valeurs et les priorités : d'une part, le service au client, et d'autre part, la satisfaction des exigences administratives, l'accent à ce niveau étant mis sur le processus de contrôle. Ils nous ont confié qu'ils ont « l'impression de servir deux maîtres ».

Selon eux, une telle quantité de fonctions se rattache aux quotas, aux mesures, aux statistiques et aux exigences du système que le ministère semble lui-même être le client.

L'écart entre les contraintes internes et externes est exacerbé par l'absence d'attentes et de politiques clairement formulées en matière de service au public. Selon nos constatations, il n'y a pas eu, dans la plupart des ministères, de déclaration officielle sur les niveaux de service attendu.

Les fonctionnaires auxquels nous avons parlé s'attendent que leurs supérieurs soient éloquents, capables de communiquer et possédant un style de direction qui met en valeur la créativité et la fidélité, la participation et l'ouverture d'esprit, l'esprit de collaboration, l'énergie et l'enthousiasme.

En réalité, nous avons souvent dû constater, mais pas toujours, que la culture et les valeurs dominantes au sein de la fonction publique sont la fonction de contrôle et l'application. Il y a néanmoins des cas où les ministres et les sous-ministres ont choisi d'être plus ouverts, plus enclins à la participation et davantage axés sur le service. Lorsque les décideurs ont la volonté de

réaliser une mission axée sur le service, nous avons constaté qu'il résulte de leur engagement la mise en oeuvre de méthodes participationnistes, la délégation, la gestion efficace des ressources humaines et la consultation réelle. Inversement, sans cet engagement, les tentatives de changement étaient perçues par les personnes consultées comme passagères, pour la forme, et à ne pas prendre au sérieux.

Il semble naturel que la haute direction se préoccupe d'Ottawa et du bureau du ministre. Par le fait même, on s'attend toutefois que les directeurs se consacrent à la direction du ministère. On reconnaît que certains hauts fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités avec brio, mais que c'est loin d'être le cas de certains autres.

3.3 Les fonctionnaires ont-ils la volonté de servir le public?

La majorité des employés des points de service et des cadres subalternes que nous avons consultés considèrent que servir les clients constitue une priorité, expliquant qu'ils sont après tout « là pour servir ».

Nous avons demandé au personnel des points de service d'indiquer l'importance de certains comportements au niveau du service au public. De l'avis de la majorité des fonctionnaires consultés, la plupart des éléments présentés étaient très importants, ce qui laisse supposer que le personnel des points de service s'entend sur la nature du service de qualité. Les divers éléments sont listés ci-dessous, dans l'ordre de priorité donné par les personnes consultées :

1. la courtoisie;
2. donner au client ce à quoi il a droit;
3. veiller à ce que les clients comprennent le programme ou la politique qui les concerne;
4. veiller à ce que le service soit pratique et accessible;
5. répondre de façon ouverte et franche;
6. être du côté du client;
7. dépasser les attentes du client en matière de qualité du service.

Cependant, ce n'est pas parce qu'on avance l'idée qu'offrir un excellent service au public est l'*essence* du travail des fonctionnaires qu'il faut conclure que c'est là le type de service fourni à l'heure actuelle. De même, il ne faut pas croire que cette idée fait l'unanimité au sein de la fonction publique ou de tous les ministères. On a demandé aux fonctionnaires s'ils convenaient de la déclaration suivante : « pour moi, fournir un service de qualité au public, c'est l'essence même de mon travail ». C'est surtout le personnel des points de service qui appuyait cette déclaration, alors qu'elle faisait le moins

d'adeptes parmi les cadres supérieurs. Les différences d'un ministère à l'autre étaient considérables.

Nous nous sommes également penchés sur la question de la satisfaction professionnelle en demandant aux fonctionnaires s'ils choisiraient la même carrière si c'était à refaire. La plupart d'entre eux ont déclaré qu'ils s'engageraient de nouveau dans la même voie.

Les recherches que nous avons effectuées ont montré qu'il importe beaucoup à la majorité des fonctionnaires de fournir un service de qualité aux clients. Néanmoins, leur enthousiasme est freiné par un sentiment d'impuissance qui est attribuable à plusieurs facteurs : les attentes imprécises concernant le service, les conséquences des contraintes fiscales et des compressions d'effectifs, les exigences croissantes du public, et l'impression que le service fourni aux points de service ne figure pas à la tête de la liste des priorités des cadres supérieurs en ce qui concerne l'affectation des ressources.

Si l'on ajoute à ces facteurs les demandes croissantes du public et l'image peu reluisante de la fonction publique, le contexte se prête au découragement au sein de la fonction publique et à l'hostilité du public.

3.4 Les ministères ont-ils la volonté de servir le public?

D'après nos recherches, de nombreux fonctionnaires sont d'avis qu'en raison des récentes périodes de compression d'effectifs et de limitation des ressources, il est difficile de fournir un service de qualité.

Les fonctionnaires nous ont confié « nous acceptons les coupures, mais nous ne coupons pas les programmes »; dans certains cas, des programmes ou des options aux programmes ont même été ajoutés. En effet, il semble que l'on refuse d'admettre ce qui est faisable, les volumes absolus.

Le tiers des fonctionnaires qui ont répondu à nos questions sont d'avis que le ministère au sein duquel ils travaillaient considère chaque employé comme une personne, est à l'affût de méthodes nouvelles ou améliorées pour satisfaire les clients, offre une formation sur la manière de servir les clients et est animé d'une ferme et réelle volonté de satisfaire les clients. Par contre, les deux autres tiers des fonctionnaires ne partagent aucunement cette impression. En effet, ce n'est pas dans tous les ministères ni à l'échelle du pays que l'on accorde une valeur égale aux employés. Dans certains ministères, la valeur accordée aux employés se traduit par des changements apportés à la culture ministérielle, l'existence d'un code de service, la publicité sur les services, les améliorations technologiques et des installations, la communication entre la haute direction et les employés, les changements au niveau de l'accueil au comptoir et une plus grande appréciation du

personnel. Pour de nombreux ministères, ces changements restent encore à faire.

3.5 Les priorités des fonctionnaires en matière de changement

Nous avons demandé aux fonctionnaires que nous avons consultés de classer en ordre d'importance dix stratégies éventuelles visant l'amélioration du service au public. Ces stratégies sont listées ci-après, dans l'ordre d'importance établi par les fonctionnaires ayant répondu au sondage :

1. une culture organisationnelle qui préconise et valorise véritablement le service au public de qualité;
2. des lignes directrices et des pratiques claires en matière de service au public;
3. une volonté ferme, à long terme, des cadres supérieurs à mieux servir le public;
4. la promotion à des postes d'autorité des personnes qui montrent leurs aptitudes de leadership et l'intérêt qu'elles portent au personnel;
5. une formation efficace sur l'amélioration du service au public;
6. la prise en considération du service au public dans le cadre de l'évaluation de rendement;
7. l'accès régulier aux observations de la clientèle;
8. un soutien plus manifeste du supérieur immédiat (personnel des points de service et cadres intermédiaires seulement);
9. les études de marché périodiques, sources de données sur les besoins des clients et leurs réactions au service obtenu;
10. les primes pour récompenser les personnes qui servent bien le public.

Les suggestions visant l'amélioration du service suivent de près notre modèle et l'appuient. Elles facilitent également le repérage des priorités aux fins de façonnement d'une culture axée sur le service au sein de la fonction publique fédérale. Ces priorités, éclairées par nos constatations, nous amènent à formuler les recommandations et les conclusions suivantes.

3.6 Recommandations

3.6.1 Chaque ministère devrait procéder à l'évaluation de sa culture interne afin de voir jusqu'à quel point sa propre structure reflète une orientation axée sur le service.

3.6.2 Chaque ministère devrait formuler une vision ou un énoncé précisant ses buts organisationnels et le style de direction qu'il désire susciter ou perpétuer.

3.6.3 Les sous-ministres devraient être tenus de rendre compte de la qualité du service au public fourni par leur ministère. Cette responsabilité devrait être incluse dans le cadre des responsabilités et dans la structure du système de rétribution des fonctionnaires du ministère;

3.6.4 En ce qui concerne la prestation de services usuels et les programmes réglementaires, les ministères qui ne l'ont pas encore fait devraient exiger de leurs cadres qu'ils fixent des normes de service axé sur le client. Ces normes serviraient de fondement aux objectifs annuels et à long terme visant à améliorer le service.

3.6.5 La haute direction devrait prendre les mesures nécessaires pour concilier les ressources et le niveau de service attendu et veiller à ce que les normes de service imparties reflètent ce rapport.

4
La consultation du public ou l'art de façonner les politiques et les services de façon à satisfaire les besoins du public

Quand on consulte quelqu'un, on lui demande des conseils ou son avis. Il s'agit d'une démarche bilatérale. Or, dans le cas de la politique d'intérêt public, la consultation entraîne des échanges entre le gouvernement et les particuliers.

Les raisons qui poussent les gouvernements à consulter des groupes et des particuliers du secteur privé sont nombreuses : ils cherchent à se procurer l'information nécessaire à l'élaboration de la politique, ils veulent inclure les groupes externes dans le processus d'élaboration de la politique afin que le produit final leur convienne, ils désirent jauger l'incidence des décisions en matière de politique d'intérêt public sur un certain groupe ou ils cherchent à voir dans quelle mesure le public approuve un projet envisagé. Et surtout, en consultant régulièrement le public, le gouvernement peut sans cesse améliorer la qualité du service qu'il fournit.

Les groupes et les particuliers participent au processus de consultation du gouvernement afin d'influencer l'orientation de la politique d'intérêt public ou d'en améliorer la qualité, d'avoir une incidence sur le programme des projets de politique du gouvernement, ou pour obtenir une refonte ou une amélioration des programmes en vigueur ainsi qu'un service de meilleure qualité.

La consultation est un processus qui peut prendre de nombreuses formes et qui peut se dérouler aux échelons politique ou administratif. En tant que processus officiel, la consultation fait intervenir des structures établies comme des conseils, des groupes de travail, des commissions d'enquête, des comités parlementaires ou autres tribunes où les hommes politiques, les fonctionnaires et les particuliers intéressés ou possédant une compétence d'expert, débattent les questions de politique.[1] La consultation officieuse a tout autant d'importance dans les échanges quotidiens entre les cadres du gouvernement et les particuliers et groupes du secteur privé qui s'intéressent aux mêmes questions de politique.

Le groupe de travail estime que les recommandations présentées dans ce chapitre sont d'un intérêt primordial en ce qui concerne la prestation de services de qualité au public, cette qualité faisant partie intégrante de toutes

---

[1] Voir *Guide to Consultation and Consensus Building*, Centre canadien de gestion, Liora Salter et William Leiss, 12 mars 1989.

les attributions de la fonction de service, en l'occurrence le soutien des ministres (principalement sous forme de conseils sur la politique), les processus réglementaires et les transactions de services usuels, y compris l'élaboration de programmes. L'adoption d'un processus de consultation du public plus énergique et ouvert a une importance toute particulière au chapitre de l'efficacité éventuelle de la fonction publique.

4.1 Une société changeante, des attentes changeantes

Il y a 40 ou 50 ans, tous convenaient plus ou moins des valeurs qui constituaient les assises de la société canadienne et qui dès lors devaient constituer le fondement de la politique d'intérêt public. Les cadres supérieurs de la fonction publique fédérale étaient l'exemple type de l'élite qui préconisait ces valeurs. Ils constituaient un groupe relativement homogène de « mandarins »; la plupart des Canadiens semblaient prêts à confier les rênes de l'appareil gouvernemental aux hommes occupant les postes au sommet du pouvoir au sein du gouvernement élu et de la fonction publique. En outre, la présence du gouvernement était nettement moins manifeste. Les organismes religieux, de bienfaisance ou charitables avaient une influence sociale beaucoup plus considérable qu'aujourd'hui. À quelques exceptions près, les femmes jouaient un rôle négligeable dans les affaires de l'État, tant au niveau politique qu'administratif.

Les choses ont beaucoup changé depuis cette époque. Bon nombre des fonctions exercées auparavant par les organismes de bienfaisance incombent aujourd'hui au gouvernement, dont la présence est plus répandue et le rôle beaucoup plus complexe. Le Canada contemporain tient de plus en plus d'un pays multiracial et multiculturel, et le consensus social sur les valeurs qui devraient constituer le fondement de la politique d'intérêt public est de plus en plus difficile à établir. Même si, comme l'a signalé dans son récent rapport le Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes[2], il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de la participation des femmes au sein des institutions gouvernementales, il n'en reste pas moins que de nos jours, le rôle des femmes au sein du gouvernement est plus vaste et plus important que ce n'était le cas durant l'après-guerre.

L'opinion publique sur l'élaboration de la politique et le fonctionnement du gouvernement évolue également. De plus en plus, le public hésite à confier à un groupe de bureaucrates anonymes la responsabilité de fournir des conseils sur la politique et le processus gouvernemental. Vu la multiplication

---

[2] *Au-delà des apparences : le rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la Fonction publique*. Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1990.

des groupes de citoyens et l'intensification des pressions exercées pour obtenir que le public ait voix, il devient de plus en plus manifeste que les Canadiens désirent participer de façon plus directe au façonnement de la politique d'intérêt public. Tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur, on met en doute l'aptitude du gouvernement à régler les questions de politique qui sont susceptibles d'avoir un impact individuel, comme la pollution, le réchauffement du globe, la réorganisation de l'Europe ou le commerce international, et qui transcendent les attributions ministérielles conventionnelles. Pour reprendre les paroles de M. Michel Bélanger,

> L'élaboration de la politique d'intérêt public ne doit pas être laissée au soin de ceux, que leurs desseins soient nobles ou non, qui agissent à titre de conseillers de direction ou qui ont été élus au poste de décideur... Plus la communication [entre les entreprises, le gouvernement, les syndicats et les autres intervenants] sera efficace, plus l'alignement de la politique d'intérêt public sur la conjoncture changeante pourra se faire rapidement; il en résultera une hausse de la productivité et du niveau de vie. [*Traduction*][3]

La promulgation de la *Charte canadienne des droits et libertés* a donné de l'élan à ces changements. L'argument suivant était présenté dans un document soumis au groupe de travail :

> Il est évident que la promulgation de la Charte était révélatrice d'une culture politique déjà en proie à des changements fondamentaux... La Charte a conféré un nouveau pouvoir et une légitimité accrue à de nombreux groupes, auparavant moins visibles, en leur permettant de présenter leurs revendications comme des droits et non comme de simples intérêts...
>
> Le plus inquiétant, quand il est possible de présenter ses revendications comme des droits, c'est qu'une foule

---

[3] Discours de M. Michel Bélanger prononcé à l'occasion du dîner-témoignage du Forum sur les politiques publiques tenu à Toronto le 19 avril 1990. M. Bélanger était sous-ministre de l'Industrie et du Commerce, conseiller économique du Conseil exécutif et secrétaire du Conseil du Trésor avant de se retirer de la fonction publique du Québec en 1973. Ancien président de la Bourse de Montréal, il est aujourd'hui président du conseil de la Banque nationale du Canada.

> d'affirmations diverses et contradictoires sur quantité de sujets peuvent alors être invoquées et justifiées.[4]

En raison de ce nouvel accent mis sur les droits, de la méfiance qu'inspire le gouvernement chez de nombreux Canadiens, de l'évolution du profil national, de l'affaiblissement du consensus social sur les valeurs nationales fondamentales, de la multiplication du nombre de groupes à intérêt unique et de groupes de pression divers, on se préoccupe davantage, tant à l'extérieur du gouvernement qu'en son sein, de consultation, de participation, et de manière générale, d'ouverture.

Certains ont déclaré au groupe de travail qu'ils sont aussi préoccupés par le fait que le Canada doive se montrer plus concurrentiel sur la scène internationale. Bon nombre de dirigeants du secteur privé estiment que les relations de travail entre les entreprises, le gouvernement et les syndicats doivent se resserrer pour qu'il soit possible de relever les défis soulevés par la globalisation. Récemment, dans un discours sur l'Europe de 1992, M. Arden Haynes, président et directeur général d'Imperial Oil déclarait : « si les gouvernements, les syndicats et les entreprises d'une douzaine de pays où l'on parle dix langues différentes et où l'économie, la culture et les us sont radicalement différents trouvent le moyen de s'asseoir à la même table pour planifier un cadre d'action en vue d'un nouvel essor économique, le Canada devrait pouvoir en tirer une leçon.» [*Traduction*]

Au cours de nos recherches, nous avons organisé un colloque où des représentants d'entreprises, du gouvernement et des syndicats ont discuté de questions liées à la consultation. La citation suivante est tirée du compte rendu de ce colloque[5] :

> Au Canada, on admet de plus en plus que la collaboration entre le gouvernement et le secteur privé au sujet de l'élaboration de la politique d'intérêt public est susceptible d'améliorer la capacité du pays à concurrencer sur les marchés mondiaux... En outre, les secteurs public et privé reconnaissent de plus en plus que les nombreuses questions de politique

---

[4] Finkle, Peter, *Service to the Public and Public Consultation*, document soumis au groupe de travail le 11 juillet 1990, pp. 14 et 15.

[5] *Building Effective Consultations*, compte rendu du Forum Bryce-Lambert tenu les 28 et 29 mai 1990. Le groupe de travail remercie le Forum sur les politiques publiques et le Max Bell Business-Government Studies Program de York University d'avoir participé à l'organisation et à la préparation de cette réunion.

> nationale que doit régler le Canada sont trop lourdes, trop complexes et bien souvent trop dispendieuses pour que le gouvernement puisse à lui seul relever le défi...

À la suite d'une série d'ateliers sur la consultation tenus à l'échelle nationale à la demande du groupe de travail, APEX (Association professionnelle des cadres de la Fonction publique du Canada) a préparé un document qui contenait l'observation suivante : « on s'attend que le public participe de plus en plus activement à l'élaboration de la politique du gouvernement et à la conception et à la prestation des programmes gouvernementaux ».

Le groupe de travail a remarqué que plusieurs entreprises privées considèrent maintenant la formation en matière de consultation du public comme condition de la réussite dans la société contemporaine. En effet, nous avons été frappés par l'importance qu'attachent les organismes efficaces des secteurs public et privé, y compris les organismes non gouvernementaux et bénévoles, à la consultation de leurs clients, et par le principe général d'ouverture dont sont empreintes leurs opérations.

4.2 Le principe d'ouverture au sein des organismes axés sur le client

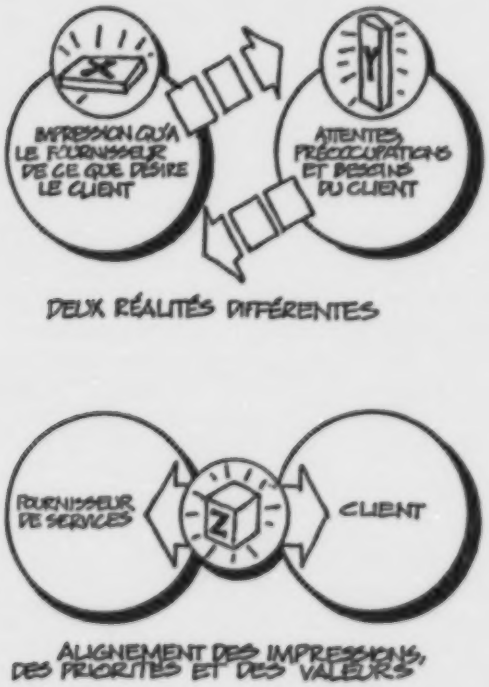
Il est rare que les clients d'entreprises traditionnelles, non axées sur le client, participent à la prise de décisions dites « internes » qui portent, par exemple, sur l'emplacement des installations, la mise au point d'un produit, le déroulement des études de marché ou la forme et le calendrier des prestations. Généralement, ces entreprises considèrent que le client est « externe », qu'il est une personne qu'on doit « s'approprier ». En grande partie, la langue des affaires reflète cette tendance : son ton est presque militaire. Les marchés doivent être « dominés », les occasions, « saisies », les bénéfices, « consolidés » et les faiblesses du concurrent, « exploitées ». Un tel langage est une incitation à la provocation ou à la confrontation avec les personnes à l'extérieur de l'organisme, y compris les clients.

Par contre, l'organisme axé sur le client considère celui-ci non pas comme une entité impersonnelle, mais plutôt comme un associé ou un collègue qu'il faut mettre à contribution. Les organismes qui souscrivent à ce point de vue pensent qu'ils ont de meilleures chances de satisfaire leurs clients s'ils entretiennent un rapport étroit avec eux. Ainsi, ils les invitent à « pénétrer dans l'organisme » à un degré nettement supérieur à ce qu'il est coutume de faire au sein des autres organismes; les clients sont également fréquemment invités à participer au processus décisionnel ou à donner des conseils.

Il y a tout intérêt à entretenir des relations ouvertes avec ses clients, car c'est un moyen de veiller à ce que leurs intérêts, leurs besoins et leurs préoccupations soient bien compris au sein de l'organisme, et

particulièrement par ceux qui sont responsables de la conception des services et des politiques. Les fournisseurs de services qui se font en vase clos une idée de ce que désirent les clients peuvent passer complètement à côté de leurs priorités.

Schéma 4-1
Alignement des impressions des clients et de celles des fournisseurs de services



Les relations de travail suivies, les sondages, les consultations, les groupes de consultation, les organismes non gouvernementaux et bénévoles, les groupes d'entente patronale-syndicale et autres organismes du genre sont autant de sources précieuses. On ne peut transformer un organisme qui prime les directives et le contrôle en un organisme voué au service et à la qualité sans consulter les dépositaires d'enjeux.

Généralement, les fournisseurs de services hors pair sont ceux qui s'intéressent aux points de vue de leurs clients sur les questions de service et de stratégie. Au niveau opérationnel, les pratiques sont mises en application et les employés sont formés pour écouter les clients, que ceux-ci désirent se plaindre ou suggérer une façon d'améliorer le service. Au niveau stratégique,

les sociétés qui ont le vent en poupe jaugent les variations de la consommation et les attitudes de leurs clients avant de prendre toute décision importante.

Les organismes gouvernementaux partagent essentiellement ces préoccupations. Que ces organismes envisagent de légères modifications opérationnelles, une réorientation de leur politique ou un remaniement des programmes, ils veillent à jauger l'opinion de leurs clients et d'autres personnes.

La consultation est souvent plus compliquée dans le secteur public que dans le secteur privé en raison du nombre élevé de clients et de leur diversité, de la nécessité de servir à la fois les intérêts du public et ceux des clients immédiats, de la divergence des valeurs et des attentes des dépositaires d'enjeux, des exigences réglementaires et du caractère sensible, au point de vue politique, de certaines questions. Malgré ces difficultés, de l'avis des organismes modèles de la fonction publique examinés par le groupe de travail, la consultation est la pierre angulaire de la mise sur pied et de l'entretien de réseaux alliant la formulation de la politique et les décideurs aux fournisseurs de services et aux clients.[6]

Un degré élevé d'interaction spontanée entre le gouvernement et les groupes du secteur privé est caractéristique des ministères qui font preuve d'efficacité. De fait, lorsque des personnes de l'extérieur commentent le rendement de certains ministères, il arrive souvent qu'ils évaluent sa performance dans le domaine de la consultation spontanée. Quand on entend des commentaires comme « ils n'ont vraiment aucun sens des conditions du monde extérieur », on peut supposer que le ministère ne consulte pas le secteur privé. Par contre, des remarques encourageantes comme « ces personnes comprennent vraiment l'industrie – elles comprennent nos besoins et nos problèmes et tentent de nous aider... avec elles, la collaboration est possible » signifient d'ordinaire que les fonctionnaires du ministère en question ont établi un bon réseau de relations dans l'industrie. Néanmoins, les deux observations concernent la capacité de l'organisme à user de consultation spontanée.

De même, dans le secteur du contrôle réglementaire, la consultation – des organismes du secteur privé, des organismes d'exécution et du public – a une fonction clé puisqu'elle constitue un moyen de veiller à ce que la position du législateur et les mesures d'exécution aient un lien réel avec les besoins du public. La consultation augmente les chances que le nombre de gens qui respectent les exigences réglementaires soit élevé, ce qui permet d'économiser sur les coûts d'exécution. Elle est aussi considérée comme un

---

[6] *Learning from Success*, section 3.4.

moyen de faire régner une entente cordiale et de faciliter la collaboration avec les dépositaires d'enjeux et les particuliers visés par le processus de réglementation. Plus encore, il arrive souvent qu'elle soit la garantie de l'efficacité des règlements.

4.3 Les méthodes de consultation en vigueur à l'heure actuelle au sein de la fonction publique

En premier lieu, les dirigeants de la fonction publique font peu pour appuyer la consultation ou encourager les fonctionnaires à y avoir recours. En second lieu, bon nombre de fonctionnaires sont d'avis que leur travail de consultation est suffisant alors que les particuliers auxquels nous avons parlé ont sévèrement critiqué le rendement des fonctionnaires à cet égard. Cette différence d'opinion peut être attribuable en partie à des définitions divergentes du terme « consultation », et en partie au fait que la fonction publique n'a pas la moindre idée du degré de participation au processus décisionnel que le public exige de nos jours.

En outre, le groupe de travail a noté un sentiment d'injustice assez répandu, attribuable au fait que le personnel opérationnel des services extérieurs ou des points de service ne participe pas activement à l'élaboration de la politique. En effet, il semble que dans la fonction publique, la consultation *interne* laisse autant à désirer que la consultation *externe*.

Par contre, certaines indications, tant au sein de la fonction publique qu'à l'extérieur, laissent supposer que les fonctionnaires sont prêts à entreprendre des consultations à plus grande échelle et qu'ils sont convaincus de l'importance de ce processus.

Devrait-il y avoir consultation plus généralisée?

Une des constatations les plus frappantes que nous avons faites durant nos recherches concerne le point auquel les fonctionnaires appuient la consultation du public. Au moins 80 pour 100 des personnes consultées ont indiqué qu'elles étaient entièrement d'accord avec l'énoncé suivant : « J'estime que la consultation devrait faire partie intégrante de la culture organisationnelle de la fonction publique dans les années à venir ».

Cette constatation coïncide avec les désirs du public, qui souhaite une hausse du degré de consultation et l'ouverture de la fonction publique.

L'appui de la consultation au sein des institutions

Dans l'ensemble, rares, sinon inexistantes, ont été les indications données aux fonctionnaires, par exemple aux gestionnaires des programmes, aux

superviseurs régionaux et au personnel des services hiérarchiques sur la façon dont doivent se dérouler les échanges avec le public. Pour reprendre un commentaire qui a été formulé à l'occasion de nombreuses séances distinctes, les gestionnaires transmettent aux employés le message suivant : « tâchez de ne pas vous faire trop remarquer, évitez les risques; soyez particulièrement vigilants dans vos contacts avec le public; et surtout, ne faites rien qui puisse mettre le ministre dans l'embarras ». On ne ressent pas, au sein de la fonction publique, d'obligation latente de consulter le public; en fait, on est dans une certaine mesure opposé à la consultation, de crainte qu'elle ne provoque des demandes excessives ou une controverse.

Par le passé, quand la société canadienne était plus unie et que la confiance accordée au gouvernement était plus grande, la consultation n'était pas réellement perçue comme un point d'intérêt, et certainement pas comme une responsabilité de la fonction publique. Dans la mesure où elle avait lieu, elle avait tendance à se faire par l'entremise d'un processus qu'un observateur a qualifié de « compromis avec l'élite », soit de rares discussions officieuses, généralement à huis clos, auxquelles prenait part un groupe de personnes essentiellement du même avis et appartenant à un strate sociale assez restreinte. Que cette description du processus consultatif tel qu'il existait auparavant soit exacte ou non, il est évident, selon les recherches du groupe de travail, que ce type de consultation serait impropre et inacceptable au Canada dans les années 1990.

Les lacunes au niveau de la formation en matière de consultation témoignent du peu d'appui accordé à la consultation au sein de la fonction publique. La plupart des fonctionnaires semblent penser que la consultation est un art. Alors qu'auparavant il suffisait « d'aller consulter », on peut supposer qu'aujourd'hui le processus sera plus efficace et que les participants en tireront davantage de satisfaction si les fonctionnaires possèdent des compétences de consultation. Même si peu de fonctionnaires ont déclaré avoir bénéficié d'une formation à cet égard, plus de la moitié étaient d'avis que la formation est néanmoins importante.[7] Et lorsqu'on a demandé aux participants aux ateliers de décrire la formation qu'ils jugeraient utile, ils ont mentionné l'importance de posséder des compétences dans le domaine des communications, des pratiques de groupe, de l'écoute, de la négociation et de la gestion du changement.

Un résultat de nos recherches est étonnant : il semble que les fonctionnaires soient très satisfaits de leur rendement dans le domaine de la consultation. Cette opinion contraste nettement avec les réponses communément fournies

---

[7] Associés de recherche Ekos, inc. *Survey of Public Service Perceptions of Service to the Public*, rapport final, 20 juillet 1990, p. 42.

par les particuliers et les organismes externes au gouvernement, qui ont une piètre opinion de la fonction publique à cet égard et qui sont d'avis qu'elle ne désire pas changer cette situation. Ils perçoivent également des lacunes dans le déroulement des consultations, à quelques exceptions près. La plupart des particuliers qui ont répondu à nos questions partageaient l'avis d'un haut fonctionnaire qui a qualifié la culture dominante au sein de la fonction publique « d'égocentrique et secrète ».

L'évaluation qui suit est ressortie d'une réunion des représentants des entreprises et des syndicats, des gouvernements fédéral et provinciaux et du milieu universitaire, tenue dans le cadre du Forum des politiques publiques qui s'est déroulé en mai 1990.

> La consultation est un élément de la culture organisationnelle qui est absent au sein de la fonction publique. On attache peu d'importance aux compétences dans le domaine de la consultation; seulement quelques ministères du gouvernement ont mis en pratique des mesures de consultation suivie. La consultation semble venir après coup, au lieu d'être prévue; trop souvent, elle n'est qu'une façade.

Moyennant qu'il faut au moins deux parties pour qu'il y ait consultation, ce même groupe a critiqué le secteur privé parce qu'il envisage les échanges avec le gouvernement d'un point de vue « étroit et intéressé » et qu'il ne « tient pas compte des réalités politiques sur lesquelles sont fondées les décisions d'importance nationale ».

Quand les fonctionnaires optent pour la consultation, les particuliers ont souvent l'impression que le processus est tâtonnant et incomplet. Ils sont persuadés que l'objectif principal du processus est de légitimer des décisions déjà prises et de feindre le processus de consultation externe, sans qu'il y ait une intention réelle d'incorporer les résultats de la consultation dans les recommandations en matière de politique ou de décisions opérationnelles. Les personnes de l'extérieur de la fonction publique qui sont consultées s'aperçoivent rapidement que le processus n'existe que pour la forme. Ainsi, ils demandent : « pourquoi nous demander notre avis si le fait est déjà accompli? » Lorsque les particuliers se sentent pris dans un engrenage où on essaie de leur faire accepter un fait accompli sous le prétexte de la consultation, il est naturel qu'ils se fâchent et qu'ils en veulent au gouvernement.

D'autres ont exprimé la critique que trop de fonctionnaires estiment que la consultation se limite à « s'entretenir avec ses clients et amis ». On fait parfois la distinction entre les *clients* d'un ministère et ses *dépositaires d'enjeux*. Les clients sont les particuliers et les organismes avec lesquels le

ministère fait généralement affaire, comme c'est le cas de la collectivité agricole avec Agriculture Canada, des pêcheurs et des usines de traitement du poisson avec Pêches et Océans, etc. Par contre, les dépositaires d'enjeux sont les particuliers et les groupes sur lesquels les changements de politique ou de programmes peuvent avoir un effet considérable, mais qui sont exclus du cercle des clients habituels du ministère (par exemple, les consommateurs ou les exportateurs de produits agricoles ou piscicoles, etc.).

On nous a confié que de nombreux organismes gouvernementaux risquent de se trouver prisonniers de leurs groupes de clients. La politique d'intérêt public ou la méthode d'élaboration de programmes la plus efficace résulte de la conciliation des intérêts des clients et de ceux des dépositaires d'enjeux. Si la consultation n'inclut que les clients ministériels, le ministère peut conclure (à tort) que l'opinion du public et celle de ses clients sont identiques. Le ministère n'est alors qu'un véhicule ou le défenseur unidimensionnel d'intérêts particuliers au lieu d'un moyen de concilier des points de vue divergents.

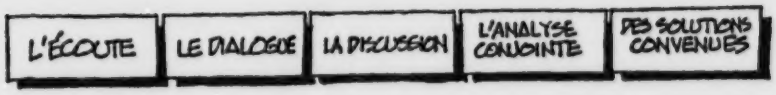
Les particuliers de l'extérieur du gouvernement ont également signalé qu'il ne faut pas que les fonctionnaires se leurrent et croient « qu'eux seuls mènent la danse ». Dans la foulée de l'ouverture du gouvernement, les particuliers et les organismes de l'extérieur du gouvernement ne voient pas pourquoi ils ne pourraient amorcer le processus consultatif, établir le programme et commenter son déroulement.

Le groupe de travail est persuadé que l'écart entre la perception qu'a le public du processus de consultation et celle des fonctionnaires est la preuve que beaucoup de fonctionnaires sont sourds aux arguments du public, ou qu'ils ne comprennent pas la raison d'être de la consultation, ou qu'ils sous-estiment ses ramifications.

Les diverses significations de la consultation

Le terme « consultation » n'évoque pas la même chose pour tout le monde : pour certains, il s'agit d'une simple communication externe avec les clients habituels (qui ne suppose aucune intention de modifier les programmes et les politiques); pour d'autres, il s'agit d'un processus d'ensemble auquel le public et le secteur privé prennent part en vue de s'entendre. La consultation fait appel à une multitude de méthodes, allant de la conversation légère à la commission royale d'enquête.

Schéma 4-2
Les différents types de consultation :
une gamme de solutions



Toutefois, si les fonctionnaires et le public n'attendent pas de résultats comparables du processus de consultation et qu'ils ne l'envisagent pas du même oeil, les conflits ne sauront tarder à faire surface.

M. Gérard Docquier, directeur national des Métallurgistes unis d'Amérique au Canada et vice-président général du Congrès du travail du Canada, donne un aperçu des éléments du processus du consultation :

> Il n'existe pas de recette miracle de la consultation efficace, mais il existe des éléments clés. Ainsi, tous les intervenants doivent avoir voix au chapitre de l'élaboration du programme; ils doivent jouer cartes sur table quant aux intérêts que le processus est susceptible de leur apporter, et ils doivent être prêts à faire des concessions. Finalement, il faut obtenir des résultats manifestes et bons pour que les liens consultatifs se resserrent et deviennent permanents.

Les fonctionnaires doivent être plus conscients des différents sens donnés à la consultation; ils doivent aussi se tenir au fait des méthodes de consultation et les maîtriser.

Échanges entre le gouvernement et le secteur privé

Si l'on veut réorienter la fonction publique de l'intérieur vers l'extérieur, on doit intensifier les échanges quotidiens entre la fonction publique et le secteur privé, les organismes non gouvernementaux et bénévoles et les particuliers. Il faut établir une relation de travail stable qui conduira à un processus de conciliation des intérêts publics et privés. Pour être mutuellement bénéfique, cette relation exige une bonne connaissance du milieu de chacun. Le fait que les cadres du gouvernement acquièrent la plupart de leurs compétences dans le secteur public et que les cadres du

secteur privé acquièrent les leurs dans leur propre milieu façonne leur perception du monde; ainsi, leurs relations sont moins nombreuses et leur perspective est plus limitée. L'absence de communauté de formation et d'expérience et l'incompréhension entravent les échanges éventuels.

Certains moyens permettent de compenser cette incompréhension mutuelle et l'absence de communauté. Par exemple, dans les milieux d'affaires, il existe des programmes très valables, comme le Programme d'échanges de cadres de direction entre les milieux d'affaires et l'administration gouvernementale, Échanges Canada et le Programme de détachement d'employés de Travail Canada. Cependant, le nombre de participants des deux côtés est insuffisant pour en arriver à un chassé-croisé généralisé entre les secteurs privé et public. On doit s'efforcer d'inciter davantage de personnes à prendre part aux programmes d'échange, en plus de trouver des solutions de rechange susceptibles d'être moins perturbatrices que les échanges s'échelonnant sur plusieurs années.

4.4 Les nouveaux établissements de consultation

Au cours des années 1980, et particulièrement depuis 1984, on a mis à l'épreuve des organismes officiels de consultation qui font intervenir les entreprises et les syndicats et qui examinent les problèmes de l'industrie et du milieu de travail en collaboration avec le gouvernement. Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie mis sur pied en 1986, le Western Wood Products Forum lancé en 1988, et le Comité conjoint des ressources humaines des manufacturiers d'équipement électrique et électronique mis sur pied en 1987, en sont trois exemples. Ces organismes ont cela en commun qu'ils relèvent à la fois des syndicats et des entreprises, et que bien que le gouvernement finance certaines de leurs activités, il ne participe aucunement à l'élaboration du programme.

Dans son discours tenu à l'occasion du Congrès canadien sur le commerce de l'industrie sidérurgique en 1986, le ministre du Travail de l'époque, M. Bill McKnight, déclarait :

> La consultation est beaucoup plus utile lorsque le programme des débats et les tribunes donnant la parole aux intervenants et permettant de recueillir de l'information relèvent non pas du gouvernement, mais bien des intervenants clés du milieu en cause. L'aspect qui distingue le Congrès canadien sur le commerce de l'industrie sidérurgique est qu'il est *votre* initiative. Il s'écarte des pratiques antérieures, quand on entendait trop souvent le gouvernement déclarer : faites-nous savoir votre point de vue, mais voici ce que nous voulons vous entendre dire.

La majorité considère que ces initiatives sont très réussies. Chacun de ces organismes a eu un effet sur des politiques et certains ont été les inventeurs de nouveaux moyens de prestation de services dans des secteurs auparavant considérés comme étant du ressort exclusif du gouvernement.

L'initiative la plus remarquable en matière de consultation officielle dans les années 1980 fut peut-être la création du Centre canadien du marché du travail et de la productivité. Après des débuts chancelants, cet organisme a réussi à obtenir des groupes patronaux et syndicaux qu'ils s'entendent sur les éléments clés d'une stratégie de mise en valeur de la population active. En outre, le Centre a entrepris ce travail à la demande expresse du ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Le travail du centre concernant la stratégie de mise en valeur de la population active est un exemple frappant d'un cas où le gouvernement a délégué un pouvoir et une influence réels au secteur privé en matière d'élaboration de politique. Le résultat promet d'être exceptionnel.
Ces nouveaux organismes partagent plusieurs caractéristiques qui manquaient dans les premières tentatives de consultation officielle entreprises dans les années 1970. D'une part, ils sont dirigés par le secteur privé et non par le gouvernement. D'autre part, le gouvernement a montré qu'il est prêt à suivre les recommandations formulées par ces groupes. En dernier lieu, le pouvoir réel et la responsabilité d'élaborer la politique sont délégués au secteur privé.

Le gouvernement aurait tout avantage à encourager les projets de mise sur pied d'organismes de consultation officielle semblables dans d'autres domaines, comme dans le cas des organismes non gouvernementaux et bénévoles.

4.5 Conclusion

Choix de l'approche en fonction du contexte

Dans le domaine de la consultation, une approche standardisée n'est ni souhaitable, ni réaliste. En effet, les variantes exigent différentes approches; néanmoins, l'engouement général pour les principes d'ouverture et de participation rendra le processus décisionnel du gouvernement plus valable. Il est important de donner aux fonctionnaires des directives claires sur ce qui est attendu d'eux ainsi qu'une formation qui leur permettra de s'acquitter de leurs responsabilités avec efficacité. Il appartient au gouvernement de décider comment aborder le processus de consultation sur diverses questions. En affirmant qu'il faut davantage de consultation, nous admettons qu'il faut formuler les stratégies de consultation en fonction du temps et des ressources dont on dispose, et compte tenu du cadre politique.

La consultation sur des questions opérationnelles est d'ordinaire moins délicate et complexe que la consultation sur les questions de politique et de programmes, même s'il peut arriver que les décisions aient des conséquences considérables au niveau local. Les questions opérationnelles concernent, par exemple, l'ouverture d'une installation, la méthode d'appel des demandes dans le cadre d'un programme, et d'autres questions liées à l'administration. Les particuliers ont souvent des points de vue bien fondés et valables sur ces questions. Pourtant, il semble que les fonctionnaires consultent rarement le public sur des questions de ce genre. Il devrait y avoir davantage de discussions.

La situation est différente quand des questions lourdes de conséquences sont en cause, notamment celles qui touchent la politique nationale. Il y aura certainement un ministre, sinon plusieurs, en jeu. Une foule de considérations devront être envisagées au moment de prendre les décisions sur le type de consultation à entreprendre. Qui doit-on considérer en tant que clients et dépositaires d'enjeux? Comment doit-on organiser les réunions avec les groupes, qui doit les convoquer et à quel moment? Comment respecter la prérogative du Cabinet et du Parlement qui les autorise à prendre les décisions alors qu'il y a consultation du public? Quel devrait être le rôle des fonctionnaires? Il est impossible d'apporter des réponses toutes cuites à ces questions.

Le rôle des fonctionnaires

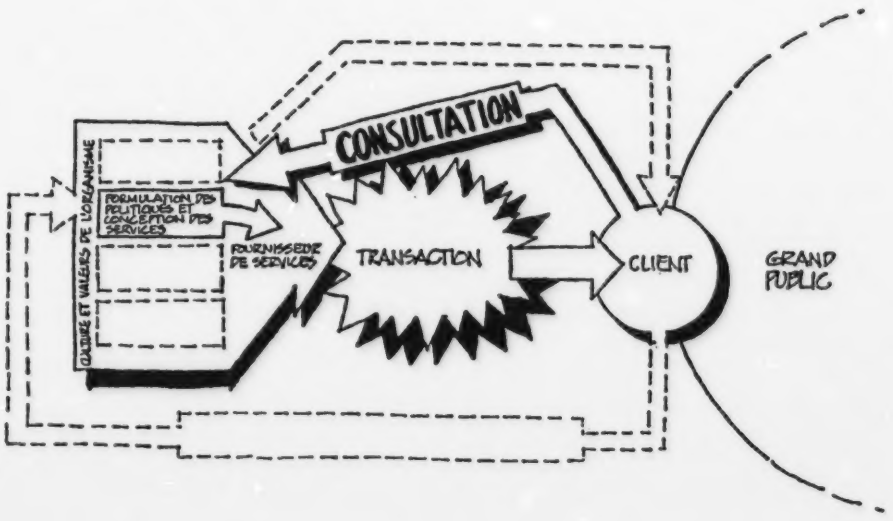
Alors qu'il incombe aux ministres de décider qui consulter sur des questions de principe et comment s'y prendre, nous sommes persuadés que les fonctionnaires peuvent, et devraient, adopter une approche plus dynamique lorsqu'ils proposent des stratégies de consultation et qu'ils participent à la collecte d'information.

Certains fonctionnaires estiment que leur rôle se limite à celui d'auditeur passif. Le public commence à penser que le gouvernement n'a recours à lui que pour respecter les convenances, et soupçonne que le processus décisionnel réel s'effectue à un autre niveau, en secret. La réaction des particuliers est susceptible d'être plus favorable s'ils peuvent se pencher sur des propositions et des solutions concrètes. Au fur et à mesure que la résolution des questions se précise grâce au processus de consultation, les particuliers désirent savoir ce qu'il advient de leurs idées. Si leurs suggestions sont rejetées, ils veulent connaître le motif du rejet. Ils s'attendent à obtenir des réactions et de l'information.

Le besoin de changer la culture

Il faut réorienter de façon importante les valeurs et la culture de la fonction publique pour permettre une ouverture des rapports qu'entretiennent le public et la fonction publique et permettre également un processus de consultation du public plus vaste. Comme l'illustre le schéma 4-3, les fournisseurs de services efficaces seront les organismes qui consultent leurs clients, qui entretiennent des rapports ouverts avec eux et avec les dépositaires d'enjeux, et qui se tiennent au courant des besoins, des attentes et du niveau de satisfaction de leur clientèle.

Schéma 4-3
Les organismes axés sur le client entretiennent avec leurs clients et leurs dépositaires d'enjeux des rapports ouverst et de consultation



Loin de nous l'idée de suggérer que le gouvernement se lance dans des eaux inconnues. Les fonctionnaires consultent déjà le public à un certain degré au sujet de l'élaboration de la politique et de la réorganisation des opérations du gouvernement. Cependant, ils le font généralement sans bénéficier de la direction des cadres supérieurs et dans un milieu empreint d'une culture qui préconise l'effacement et l'évitement des risques plutôt qu'une attitude accommodante et ouverte envers le public. Ce qui auparavant était incomplet et provisoire doit devenir complet et autonome.

Nous proposons une application généralisée du principe et des méthodes de consultation. On ne doit pas s'attendre que la consultation aboutisse systématiquement à un consensus – certains points de vue sont inconciliables, et parfois les contraintes du temps peuvent rendre tout accord impossible. Cependant, la consultation doit à tout le moins être réelle et accessible; les objectifs visés par le processus (ainsi que ses limites) doivent être clairement exposés aux participants dès le départ; aussi, dans le cadre du processus de consultation, le droit de parole ne doit pas être accordé exclusivement aux clients, mais aussi aux divers dépositaires d'enjeux et groupes d'intérêt qui sont susceptibles de bénéficier mutuellement de ces échanges qui se dérouleront de préférence dans un cadre commun.

Tel est l'argument présenté dans un document soumis au groupe de travail:

> La fonction publique même, avec l'approbation du gouvernement en place, doit mettre au point de nouvelles méthodes de consultation... Et, corrélativement, elle doit définir plus clairement le rôle du fonctionnaire dans le cadre de consultations ouvertes...
>
> [Leur rôle est] de recueillir l'information afin que des décisions judicieuses puissent être prises par les hommes politiques, mais jamais il ne leur appartient de prendre ces décisions.[8]

L'existence de lignes directrices sur l'attitude des fonctionnaires dans le domaine de la consultation faciliterait l'adoption d'une approche plus encline à la consultation. Une ébauche de l'énoncé de principes à cet égard figure au schéma 4-4.

4.6 Recommandations

4.6.1 Un ensemble de principes sur la consultation devrait être énoncé et examiné en vue de l'adopter comme principe de fonctionnement de la fonction publique.

4.6.2 Afin de manifester sa volonté d'inclure le secteur privé dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique d'intérêt public, le gouvernement devrait créer un nouveau poste, celui de sous-secrétaire (Consultation), au sein du Bureau du Conseil privé. Il incomberait au sous-secrétaire d'encourager et d'aider tous les ministères à collaborer de façon plus efficace avec les Canadiens au chapitre de

---

[8] Finkle, Peter, *Service to the Public and Public Consultation*, 11 juillet 1990, p. 27.

l'élaboration de la politique d'intérêt public et de la prestation des programmes gouvernementaux.

4.6.3 Le gouvernement devrait nommer un conseil consultatif composé de représentants du secteur privé qui serait chargé d'aider le sous-secrétaire (Consultation) à élaborer et à mettre en oeuvre des stratégies visant à favoriser l'avènement d'une « culture axée sur la consultation » dans l'ensemble de la fonction publique et dans le secteur privé.

4.6.4 Les ministères et les agences devraient réviser les activités de leurs programmes de même que leur orientation ainsi que leurs programmes de formation et de perfectionnement pour veiller à ce qu'un processus de consultation efficace soit intégré dans les pratiques de l'organisme. Les sous-ministres doivent être tenus de rendre compte du rendement de leur ministère en matière de consultation.

4.6.5 La consultation devrait être intégrée à la structure de responsabilité et de rétribution des sous-ministres.

4.6.6 Le Centre canadien de gestion ou tout autre organisme approprié devrait :

(a) veiller à ce que des programmes de formation et de perfectionnement efficaces soient offerts aux fonctionnaires pour que ceux-ci puissent améliorer leurs compétences dans le domaine de la consultation;

(b) tenir compte non seulement des besoins des fonctionnaires de niveau supérieur affectés à Ottawa qui travaillent à l'élaboration des politiques, mais aussi de ceux des fonctionnaires des points de service et des services extérieurs qui ont la possibilité de consulter le public au sujet de l'adaptation des méthodes et des procédures opérationnelles ou sur d'autres questions;

(c) élaborer des programmes qui donneront aux cadres du secteur public un meilleur entendement du monde dans lequel leurs collègues du secteur privé travaillent et de l'incidence de la politique d'intérêt public sur le secteur privé;

PRINCIPES DE CONSULTATION

1) La consultation entre le gouvernement et le public est la pierre angulaire de l'élaboration efficace de la politique d'intérêt public et du service au public. La consultation est une condition, pas un processus ajouté après coup.

2) Le respect mutuel de la légitimité et des points de vue de tous les intervenants est une des conditions fondamentales de la réussite d'une consultation.

3) Dans la mesure du possible, le processus de consultation devrait réunir tous les intervenants susceptibles d'apporter une contribution valable ou d'être affectés par l'issue de la consultation.

4) Certains intervenants ne disposent pas des ressources ou de l'expertise voulues pour participer au processus de consultation. Ainsi, il pourrait être nécessaire de leur accorder une aide financière ou une autre forme de soutien pour veiller à ce qu'ils aient voix dans le processus.

5) La consultation peut être initiée soit par le gouvernement même, soit par une source externe – dans un cas comme dans l'autre, l'autre partie est tenue de donner réponse.

6) Le programme et le processus de la consultation devraient pouvoir faire l'objet de modifications. Les questions, les objectifs et les restrictions doivent être établis dès le départ.

7) L'issue de la consultation ne doit pas être déterminée à l'avance. La consultation ne doit pas constituer un moyen de communiquer des décisions déjà prises.

8) Il est essentiel que toutes les parties en cause comprennent clairement le but et les attentes de tous les intervenants et ce, dès l'amorce du processus.

9) Les compétences requises pour qu'une consultation se déroule de façon efficace sont l'écoute, la communication, la négociation et la réalisation d'une entente. Les intervenants devraient maîtriser ces compétences.

10) Pour qu'une consultation réussisse, elle doit être fondée sur des valeurs comme l'ouverture, la franchise, la confiance et la limpidité de l'objet et du processus.

11) Les intervenants qui participent au processus de consultation devraient être dotés d'un mandat explicite. Ils devraient pouvoir influencer l'issue du processus et avoir un intérêt à tirer de la mise en oeuvre de toute mesure convenue.

12) Tous les intervenants doivent avoir un accès raisonnable à toute information pertinente et s'engager à mettre en commun l'information dont ils disposent.

13) Les intervenants devraient avoir une idée assez claire du temps qui devrait être consacré à la consultation et ils devraient en tenir compte dans la conception du processus.

14) En fait, une consultation réussie suppose une association. Elle entraîne un partage de la responsabilité du processus et de son issue.

15) Un processus de consultation efficace n'aboutit pas toujours à un consensus; cependant, il devrait permettre une meilleure compréhension du point de vue de chacun des intervenants.

16) Quand le processus de consultation débouche sur un consensus, les intervenants devraient, dans la mesure du possible, assumer la responsabilité de la mise en application des recommandations qui en résultent.

(d) **offrir des programmes qui donneront aux entreprises, aux syndicats et aux autres cadres et gestionnaires du secteur privé l'occasion d'approfondir leur compréhension des activités du gouvernement et du cadre politique dans lequel sont prises les décisions;**

(e) **voir s'il existe des moyens d'inciter davantage de personnes à prendre part aux programmes d'échanges, et mettre sur pied et à l'essai le concept des mini-échanges à court terme.**

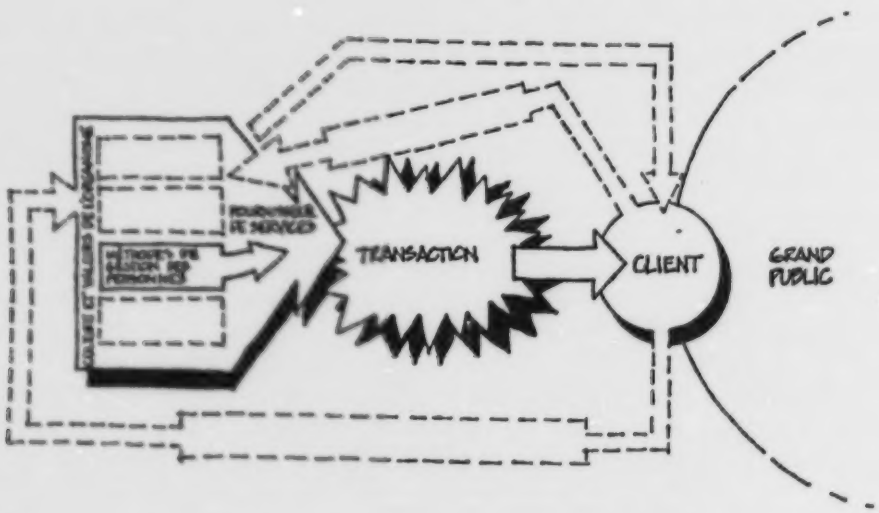
4.6.7 **Les ministères qui procèdent à la dotation de postes où le titulaire peut être amené à entrer en contact avec le public devraient tenir compte de la capacité du candidat à consulter le public, et devraient y attacher une importance considérable du point de vue de la sélection. Les systèmes de classification et de dotation doivent attacher une importance fondamentale à la consultation et à la gestion des relations extérieures.**

5
La gestion des personnes

5.1 La gestion des personnes au sein des organismes axés sur le client

Nous avons étudié des organismes axés sur le client dans le but de faire ressortir les pratiques de gestion communes qui donnent lieu à des organismes efficaces, rentables et qui ont du succès. Nos conclusions sur les pratiques de gestion des personnes se sont avérées particulièrement cohérentes.

Schéma 5-1
La gestion des personnes au sein des organismes axés sur le client



Les organismes fournisseurs de services qui réussissent dans leur domaine traitent bien leur personnel. Ils partent du principe que le personnel traite les clients de la façon dont il est lui-même traité par l'organisme – ainsi, des employés qui se sentent valorisés par leur employeur valorisent les clients. La responsabilité de la gestion des personnes incombe définitivement aux cadres hiérarchiques, et non pas à un service du personnel. Au chapitre des pratiques efficaces, citons :

- les méthodes de gestion participative;

- la création d'un milieu où les superviseurs conviennent de l'importance de la rétribution;

- l'approbation manifeste de la haute direction à l'endroit des efforts déployés par le personnel pour améliorer le service (au sein de certains organismes, on parle d'un revirement de l'organigramme, les clients et le personnel des points de service étant placés au faîte de la pyramide et les gestionnaires supérieurs et autres cadres à la base);

- la manifestation d'une réelle préoccupation au sujet des employés;

- l'incitation à faire preuve de loyauté envers l'organisme et à se soucier de sa réputation;

- la reconnaissance de l'importance de chaque poste;

- la promotion des valeurs d'équipe : l'appui mutuel, la confiance, le respect et la conviction que la réputation collective, celle de l'organisme, l'emporte sur les réputations individuelles;

- la mise en application périodique de mesures visant à encourager et à perpétuer les attitudes favorables du personnel;

- un processus décisionnel décentralisé, afin d'encourager les personnes qui traitent directement avec les clients à prendre des responsabilités, à résoudre les problèmes et à faire preuve d'innovation dans le but d'améliorer la qualité du service;

- un système de rétribution qui met en valeur la qualité et la volonté de fournir un bon service, lié à des systèmes d'évaluation qui mesurent la satisfaction du client et la performance globale;

- la manifestation d'une réelle préoccupation au sujet de la formation et du perfectionnement professionnel;

- la planification prudente pour prévoir les besoins éventuels de l'organisme en employés et en cadres compétents et expérimentés;

- une communication interne ouverte, franche et fréquente.

D'après la recherche sur les organismes modèles que nous avons effectuée, nous avons conclu que la mise en application d'un processus décisionnel collégial, l'accent constant sur l'effort collectif et la communication interne efficace constituent le fondement d'une approche axée sur le client.

> Pour qu'il y ait amélioration continue de la qualité du service, il faut que les personnes et les équipes... puissent mettre en doute le bien-fondé des méthodes de travail traditionnelles et proposer des innovations sans craindre de représailles. La volonté d'amener une amélioration continue est manifeste quand des responsabilités ou un pouvoir sont délégués à des employés qui travaillent de concert à l'élimination des écueils en milieu de travail... Les gestionnaires contribuent activement à la création d'un esprit d'équipe, au partage du mérite, à la rétribution et à la participation au processus décisionnel... On insiste peu sur la nécessité de respecter scrupuleusement sa description de poste dans l'exercice de ses fonctions. Chaque employé fait sa part et veille au nécessaire... peu importe l'échelon hiérarchique qu'il occupe ou ce que stipule sa description de poste.[1]

Il importe également d'insister sur l'importance capitale de la formation, d'autant plus qu'au sein des organismes conventionnels, c'est toujours ce domaine qui souffre les premières coupures en cas de resserrement. Au sein des établissements axés sur le client, le personnel plus ancien s'occupe de l'orientation et de la formation du personnel débutant; les employés sont conscients de la nécessité de mettre l'information en commun et de s'entraider. « Au sein de ces organismes, on est prompt à miser sur le perfectionnement personnel et professionnel continu de chaque employé et cela rapporte nettement au niveau de l'engagement du personnel, du moral, du rendement et du roulement limité des effectifs ».[2]

5.2 Le rôle du gestionnaire

Bon nombre de gestionnaires envisagent la gestion des personnes d'un point de vue mécanique, comme une activité essentiellement liée à des règlements et au contrôle du respect de ces règlements; prise ainsi, la gestion des ressources humaines est principalement du ressort d'un service du personnel. Bien qu'il ne faille rejeter les systèmes et les pratiques de gestion du personnel, *ce sont ces attitudes et ce comportement des gestionnaires qui confèrent un pouvoir au personnel qui influent de façon critique sur la qualité*

---

[1] *Learning from Success, op.cit.*, section 3.5.2.

[2] *Ibid*, sections 3.5.2. et 3.5.6 « Admettre que la formation est un outil clé... et le refléter par des mesures concrètes, comme l'augmentation proportionnelle des budgets de formation, ou l'établissement d'une équipe de formation... » [*Traduction*].

du service et le rendement du personnel. Il est primordial de bien comprendre que les personnes doivent détenir un certain pouvoir pour que puisse surgir un environnement supérieur, axé sur le service.

Prise de pouvoir, délégation et innovation

Il ne faut pas confondre prise de pouvoir et délégation, bien que les deux notions soient liées. En effet, elles se rapportent toutes deux à la façon dont on demande aux employés de travailler.

Dans une culture de gestion axée sur le commandement et la direction, délégation signifie généralement qu'on confie certaines tâches aux employés, et que ceux-ci doivent les effectuer en suivant des directives, en évitant de prendre des risques et en exerçant leurs fonctions conformément à des méthodes traditionnelles et prouvées. Par contre, quand il y a prise de pouvoir, les gestionnaires, les cadres et leurs subalternes sont invités à envisager de nouvelles façons de réaliser les objectifs et à faire preuve de créativité et d'innovation afin d'améliorer la qualité du service. Quand on donne aux employés un pouvoir, on leur demande d'assumer la responsabilité du changement et de rendre compte de leurs actions dans un cadre qui admet la prise de certains risques et qui tient compte à la fois de l'intention et des résultats.

La prise du pouvoir met les employés au défi. En effet, ils sont invités à comprendre les problèmes et à faire appel à leur ingéniosité pour les résoudre. La prise de pouvoir prime l'énergie, l'expérience et le bon jugement. Comme l'a signalé le vérificateur général dans son rapport annuel de 1988, « au sein des organismes qui réussissent bien, les personnes sont mises au défi, encouragées et perfectionnées. On leur donne le pouvoir d'agir et d'user de leur jugement » et on les encourage à s'intéresser au résultat de leur travail. La prestation de services de qualité « dépend de personnes attentionnées et non de systèmes de contraintes ». Dans le cadre du programme STEP[3], qui a mérité un prix d'excellence, on a trouvé que la prise de pouvoir encourage l'initiative, rend le travail des travailleurs plus agréable et rend à la fois les gestionnaires et les employés plus redevables. Les structures d'organisation simples sont typiques des organismes axés sur le client et contrastent avec les structures hiérarchiques complexes qui caractérisent bon nombre d'organismes de la fonction publique. Grâce à leurs structures internes dépouillées, ces organismes sont en mesure de placer

---

[3] Strive Toward Excellence in Performance, programme élaboré par l'État du Minnesota afin d'aider les organismes gouvernementaux à mieux servir le public.

l'autorité, sinon directement dans les mains du personnel des points de service, du moins à sa portée.

Généralement, les employés sont plus enclins à vouloir améliorer le rendement et à fournir un service de meilleure qualité qu'à réduire les coûts et à améliorer la productivité. En revanche, il semble que l'amélioration de la prestation du service entraîne une amélioration de la rentabilité et de la productivité, et non l'inverse.

Les gestionnaires ne peuvent envisager d'accorder un pouvoir à leurs employés s'ils ne sont pas convaincus de leur compétence et de leur dévouement au travail, de leur désir d'atteindre un bon rendement, et de leur capacité d'innovation. Malheureusement, d'après les recherches que nous avons effectuées sur le terrain, il semblerait que la plupart des hauts gestionnaires souffrent très mal les erreurs, et que de telles valeurs pénètrent l'ensemble de la hiérarchie. L'accent qui est mis à l'heure actuelle sur un rendement impeccable et sur le contrôle a un effet débilitant sur la prestation de services au sein de la fonction publique.

Rien ne semble indiquer que les styles de direction favorables à la prise de pouvoir se sont imposés. Pourtant, ils ont une importance capitale au niveau de la résolution des troubles de moral et de motivation au sein de la fonction publique du Canada qui ont été mis en évidence par les enquêtes Zussman-Jabes sur l'attitude des gestionnaires effectuées en 1986 et en 1988, ainsi qu'au niveau de la création d'un organisme axé sur le client.

La gestion participative

Bien que l'on ait noté certaines améliorations, de nombreux fonctionnaires sont d'avis que les gestionnaires ne consultent pas suffisamment leurs employés, pas plus qu'ils ne les encouragent à participer au processus décisionnel. Les lacunes au niveau de la communication interne sont monnaie courante – comme en témoignent les affirmations des groupes de discussion, les colloques et le sondage téléphonique. Les employés des points de service et autres employés sont d'avis qu'un trop grand nombre de gestionnaires ne les écoutent pas. Les employés veulent jouer un rôle plus actif et désirent davantage de contact et un retour d'information accru.

Bon nombre d'organismes rentables modifient radicalement les attributions de leurs cadres inférieurs, augmentant de façon considérable l'étendue de leurs responsabilités et ayant recours de façon plus généralisée à des équipes de travail temporaires pour repérer et résoudre les problèmes d'exploitation. Les superviseurs tiennent davantage de coordonnateurs, et moins de patrons. Nous sommes d'avis que la fonction publique, en adoptant ces mesures, a tout à gagner.

Être à l'écoute de l'échelon régional, et l'inclure

Dans le courant de nos recherches, nous avons également constaté que la participation déficiente de l'échelon régional et l'acceptation difficile des variantes régionales des programmes par l'administration centrale suscitent certaines inquiétudes. De nombreux gestionnaires régionaux se sentent exclus du processus d'élaboration des programmes et de la politique.

Dans le cadre d'une séance tenue dans l'Ouest, les participants ont exprimé leur impuissance

> face au « phénomène de l'expert en visite », c'est-à-dire lorsque des fonctionnaires de l'administration centrale ou des experts-conseils se présentent dans le but de régler des problèmes régionaux, sans qu'ils saisissent réellement quels sont les problèmes et qui sont les intervenants locaux. Un revirement d'attitude au sein de l'administration centrale s'impose.

La conclusion suivante est tirée du rapport récapitulatif sur le colloque dirigé par le Centre canadien de gestion à la demande du groupe de travail :

> La méthode actuellement employée pour inclure les gestionnaires régionaux dans le processus d'élaboration de la politique a été jugée insatisfaisante. Les préoccupations les plus communes concernent le choix du moment où ils interviennent, du fait qu'on leur demande souvent leurs commentaires à un stade très avancé du processus... Il arrive souvent que les politiques élaborées par l'administration centrale soient inconciliables avec les conditions particulières d'une région donnée. Il devrait y avoir davantage de souplesse au niveau de l'exécution des politiques et des programmes dans les régions... des objectifs nationaux, mais comprenant d'éventuelles variantes régionales au niveau de l'exécution.

Rétribution et gestion du rendement

La gestion du rendement s'intéresse à la façon dont les réussites sont soulignées, dont les personnes les plus méritantes sont félicitées et dont les promotions sont décidées, ainsi qu'à l'importance attachée à la gestion efficace des personnes, à la façon dont sont fixés les objectifs personnels et à la méthode de préparation des évaluations de rendement, à la résolution des cas de rendement insuffisant – bref, à tous les aspects de la gestion des ressources humaines qui ont une incidence sur la motivation, le rendement

et la volonté. Au sein des organismes axés sur le client, les aspects formels et informels de la gestion du rendement ont une importance égale.

Bien qu'on trouve des exceptions au sein de certains ministères ou de directions de certains ministères, la gestion du rendement n'est pas pratiquée de façon efficace dans la fonction publique. Durant notre travail sur le terrain, on nous a souvent signalé que les gestionnaires ne soulignent pas les efforts des employés qui fournissent un service de qualité. L'absence de distinction entre les employés qui travaillent bien et ceux qui travaillent moins bien décourage les gens. Comme l'a si bien dit un des participants au groupe de discussion, « quand on donne encore plus de travail aux employés qui fournissent un service de qualité alors que d'autres sont envoyés en formation, cela engendre un certain découragement ».

De nombreux gestionnaires ne sont pas conscients du fait que la gestion du rendement fait partie de leurs responsabilités fondamentales : c'est à eux qu'il incombe de créer un milieu susceptible de motiver les employés. Les évaluations de rendement, telles qu'elles se déroulent à l'heure actuelle, ne sont pas perçues comme étant valables : il s'agit de « remplir des formules » plutôt que d'user du processus d'évaluation pour motiver le personnel, louer les efforts exceptionnels, fixer des objectifs et régler les cas de rendement insatisfaisant.

Les gestionnaires et le personnel s'entendent pour dire que les gestionnaires devraient exploiter une gamme de méthodes formelles et informelles pour récompenser les employés qui fournissent un service de qualité et leur rendre hommage. Le personnel nous a confié qu'il prime le retour d'information sans équivoque, l'appréciation rapide, les remerciements publics et l'occasion de prendre en charge un projet susceptible d'amener un perfectionnement. Si davantage d'importance était attachée à la gestion des personnes dans l'évaluation du rendement du gestionnaire, peut-être prendrait-on conscience de l'importance de cette responsabilité.

Comment régler le cas des employés dont le rendement laisse à désirer

Les gestionnaires et le personnel partagent la même préoccupation, à savoir que le processus d'évaluation des employés dont le rendement est médiocre, et la prise de mesures en conséquence, manquent d'efficacité. Certains sont d'avis que les mesures disciplinaires existantes, ou la mutation ou le renvoi de ces employés, sont inadéquats. D'autres maintiennent que des mesures efficaces existent, mais qu'elles ne sont pas appliquées. Selon les groupes de discussion, « on ne fait rien pour éliminer le poids mort, mais à l'usure, on finit par abattre le moral des autres ». Négliger d'intervenir dans les cas problèmes à tous les niveaux hiérarchiques d'un organisme, c'est aggraver le problème de moral et porter atteinte aux normes de service.

5.3 La simplification des formalités administratives et l'affermissement des fonctions clés de personnel

Les fonctionnaires de tous les échelons, du personnel des points de service aux cadres supérieurs, veulent éliminer les obstacles internes au service de qualité, obstacles attribuables aux pratiques de gestion du personnel en vigueur. Le fil conducteur de toutes nos constatations est le désir d'améliorer les pratiques de dotation, de formation, de classification et de négociation des conventions collectives.

Recrutement et dotation

Selon l'évolution démographique de la main-d'oeuvre, la demande de personnel qualifié augmentera nettement au cours des dix prochaines années. Pour y faire face, la fonction publique devra offrir des salaires et des emplois intéressants afin d'attirer une main-d'oeuvre qui sera de plus en plus sélective. Pour attirer et conserver sa part de jeune talent, la fonction publique devra préconiser la créativité, l'innovation et la souplesse. Les politiques de recrutement et de dotation devront refléter cet engouement grandissant pour les aspects moins tangibles de l'emploi.

Les gestionnaires et le personnel critiquent la lenteur du processus de dotation en vigueur. Les retards qu'il occasionne sont la cause directe de périodes de manque de personnel qui pourraient être évitées. Selon eux, cette lenteur est principalement attribuable aux politiques et pratiques accablantes de l'administration centrale, aux autorisations de sécurité qui sont longues à obtenir et à la complexité du processus d'appel et de la procédure de règlement des griefs. En outre, il semble que l'on ne s'attache pas assez à recruter des personnes qui possèdent les compétences qui ont tant d'importance aux yeux de ceux qui occupent des postes aux points de service ou à la direction. La capacité à fournir un service de qualité et à diriger efficacement est tributaire au même titre des qualités personnelles et de la formation d'une personne. Au sein d'un organisme axé sur le client, la capacité à prêter attention aux besoins du client est une condition d'emploi tandis que des compétences prouvées de gestion des personnes sont une condition d'avancement.

Les gestionnaires des services extérieurs et les cadres régionaux qui ont participé au colloque ont affirmé qu'ils ne détiennent pas l'autorité nécessaire pour recruter les personnes capables de mener à bien les activités de l'organisme. Bien que la Commission de la Fonction publique ait délégué une autorité considérable aux administrations centrales ministérielles, cette autorité n'a soit pas été déléguée aux gestionnaires des services extérieurs, soit entravée par des contrôles trop nombreux. Dans de nombreux cas, les

gestionnaires n'ont pas usé comme ils l'auraient pu de l'autorité qui leur a été déléguée.

Les fonctionnaires nous ont confié que la planification de la relève et le remplacement énergique du personnel des points de service sont insuffisants. Par ailleurs, ils estiment excessif le recours aux employés engagés pour une période déterminée et au personnel temporaire, qui n'ont ni l'expérience ni les connaissances voulues sur les politiques et programmes ministériels, ni un sens d'attachement permanent. À long terme, cette méthode n'est pas rentable ou efficace.

Classification

L'opinion la plus répandue au sein de la fonction publique est que le système de classification des emplois ne reflète aucunement l'importance du service au public et les rigueurs que ce type de service fait subir aux employés. Par ailleurs, de nombreux fonctionnaires sont d'avis que le système favorise le personnel et les postes spécialisés de l'administration centrale. En outre, les cadres et les gestionnaires sont préoccupés par le fait que la structure du système de classification en vigueur invite la création de niveaux de gestion supplémentaires, et non l'élimination de niveaux. La stratification hiérarchique excessive ne fait qu'ajouter des stades d'approbation au processus décisionnel, ce qui retarde la prestation de services.

La formation et le perfectionnement professionnel

Il ne suffit pas d'une certaine didactique pour transmettre les connaissances nécessaires à l'intégration de la notion de service de qualité dans la culture de l'organisme. Au sein de certains organismes sur lesquels nous nous sommes penchés, ce type de formation comprend l'inclusion des employés dans le processus d'élaboration de stratégies et de définition des normes de service, de dépistage des besoins du client et de vérification des systèmes de prestation. Par exemple, l'administration municipale de Calgary a mis sur pied un programme de mise en valeur du service comprenant des séances de formation et de perfectionnement organisationnel à l'intention d'employés de tous les échelons de l'administration. Le programme comprenait des ateliers à l'intention de la haute direction sur le repérage des valeurs nécessaires à l'amélioration continue du service, des ateliers pour les cadres intermédiaires sur les styles de direction, des ateliers sur les aptitudes à la consultation pour les coordonnateurs de la productivité, et enfin, des ateliers sur le leadership, la résolution de conflits et les services offerts par l'organisme et par d'autres organismes gouvernementaux, à l'intention des cadres inférieurs et des employés des points de service.

Les personnes que nous avons consultées ont déclaré que la formation de la plupart des fonctionnaires, et notamment des employés points de service, dans le domaine de la prestation de services est insuffisante, qu'elle ne coïncide pas avec les compétences et les connaissances nécessaires et qu'elle intervient souvent trop tard. Ils affirment que les nouveaux employés sont mal initiés aux rouages du gouvernement et aux services offerts par leur ministère et par d'autres. Par ailleurs, la formation visant à susciter l'entregent nécessaire pour servir le client et pour diriger figure rarement en tête de liste des priorités ministérielles.

Les organismes qui tentent de modifier leur culture interne négligent souvent le fait que la gestion efficace des ressources humaines suppose la maîtrise d'aptitudes auxquelles n'ont jamais été initiés leurs cadres inférieurs et supérieurs. Ces organismes s'attendent à un changement du style de direction de leurs cadres sans pour autant leur fournir de soutien technique, c'est-à-dire un perfectionnement des aptitudes à tous les échelons de supervision. Ce perfectionnement fait appel à des méthodes comme l'assistance professionnelle, la critique constructive, l'évaluation de rendement efficace et le leadership. La formation est la condition *sine qua non* du changement organisationnel.

5.4 Conclusion

Le groupe de travail est convaincu de l'urgence de changer les valeurs ayant cours qui influent sur la gestion des personnes au sein de la fonction publique. Le public exige une fonction publique plus ouverte, plus souple, plus encline à la consultation, et innovatrice. Par conséquent, la fonction publique doit se doter d'une culture qui reflète une approche ouverte et participative de la gestion des personnes; elle doit attacher de la valeur à son personnel et souligner son apport. Il faudra sensibiliser les hauts gestionnaires à la nécessité de changer, d'élaborer de nouvelles stratégies, d'élargir le processus décisionnel et de satisfaire à la fois les exigences des employés et celles du public, à savoir d'accorder la plus haute priorité à la prestation de services de qualité.

5.5 Recommandations

5.1 Le changement de la culture organisationnelle devrait être gouverné par les principes suivants :

(a) Les sous-ministres, de par la politique qu'ils préconisent et leur comportement, devraient ouvrir la marche et donner des indications manifestes de l'importance attachée aux personnes au sein du ministère, de même qu'ils devraient être tenus de rendre compte de leur performance à cet égard.

(b) **Une aptitude évidente à diriger avec efficacité devrait avoir beaucoup de poids quand il s'agit de prendre des décisions concernant l'affectation à des postes de supervision et de direction.**

(c) **Les ministères devraient exiger de leurs gestionnaires et cadres inférieurs qu'ils interviennent de façon plus énergique dans le cas des employés dont le rendement laisse à désirer.**

5.2 **Les normes de classification et les descriptions de poste devraient refléter l'importance du service au public en accordant plus de poids à ces postes, particulièrement à ceux des employés des points de service.**

5.3 **Les évaluations de rendement à tous les échelons de direction devraient refléter l'importance de saines pratiques de gestion des ressources humaines.**

5.4 **On devrait accorder davantage d'importance aux aptitudes prouvées à gérer des personnes quand il s'agit de recruter ou de choisir des gestionnaires ou de promouvoir le personnel à des postes de gestion.**

5.5 **Un processus d'appel plus simple et plus rapide des décisions de personnel devrait être mis sur pied.**

5.6 **Les ministères devraient élargir le champ de la formation qu'ils donnent à leurs employés dans tous les domaines liés au service au public, et devraient en particulier veiller à ce qu'ils accordent la priorité voulue aux postes des points de service. En particulier :**

(a) **on devrait accorder une forte priorité au développement de l'entregent chez les personnes qui traitent avec le public;**

(b) **dans le cas des cours de perfectionnement des gestionnaires, on devrait améliorer le contenu et accroître l'importance de la formation qui vise l'aptitude à gérer les personnes;**

(c) **les personnes nouvellement recrutées pour combler des postes aux points de service devraient bénéficier d'un programme d'orientation qui leur présenterait les rudiments des services et programmes offerts par le ministère et par des ministères connexes.**

5.7 Les responsables du perfectionnement des gestionnaires au sein des ministères, les organismes centraux et le Centre canadien de gestion devraient passer en revue leurs plans de formation et de perfectionnement des gestionnaires et des cadres afin de s'assurer que la priorité désirée est accordée à la mise en valeur de l'aptitude à commander et à gérer les personnes.

6
Le contrôle de la satisfaction des clients

6.1 La raison d'être du contrôle

Contrôler, c'est se tenir au fait des impressions des clients et des facteurs environnementaux pouvant influencer leurs attentes. Pour un ministère qui envisage de modifier ses politiques et programmes en vue d'améliorer la qualité du service, il est de la toute première importance de connaître la position des clients et leur opinion de la qualité du service. Inversement, l'absence de contrôle donne l'impression et aux clients, et aux employés, que le ministère ne considère pas la satisfaction des clients comme une indication réelle de son rendement. Malheureusement, nos conclusions indiquent que de nombreux ministères fédéraux négligent ce contrôle.

Dans une organisation participationniste, ouverte, encline à la consultation, le contrôle s'ensuit naturellement. Rien qu'en gardant des lignes de communication ouvertes avec le public, quotidiennement, une bonne partie du contrôle de la satisfaction des clients se fait naturellement.
Au sein des ministères chargés de réglementation, le contrôle de la satisfaction des clients constitue un véritable défi puisque souvent, les clients n'ont pas demandé à recevoir le service qui leur est fourni (par exemple, la perception des impôts, les inspections douanières).

6.2 Le contrôle : une approche axée sur le client

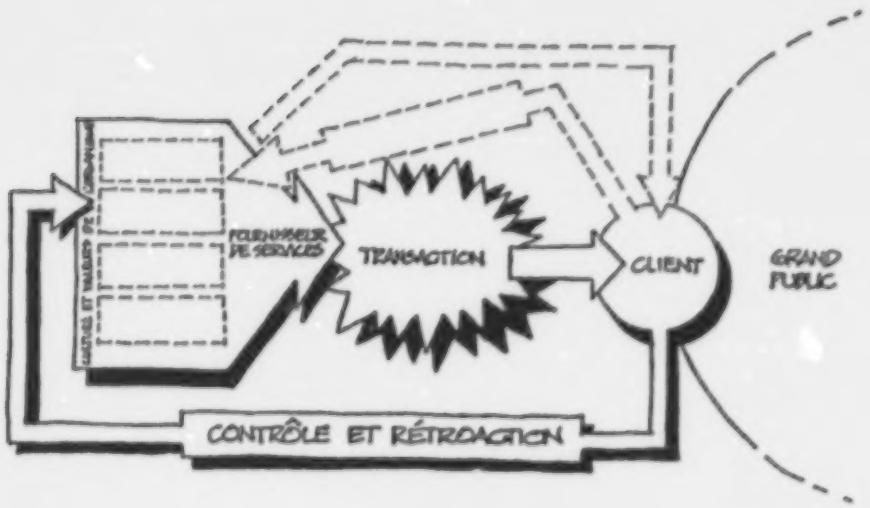
Le principe de « rapprochement du client » de l'organisme axé sur le client transparaît nettement dans le processus de contrôle de la satisfaction des clients. Un sondage effectué auprès des entreprises canadiennes a fait ressortir les variables clés qui devraient être au coeur des organisations axées sur le client. Ce qui nous importe, c'est ce que certains appellent la « pierre angulaire » du service efficace – la recherche; ici, le terme est employé comme synonyme de contrôle de la satisfaction des clients. Le sondage a révélé que la recherche est la composante la moins exploitée, ce qui donne souvent lieu à des stratégies de service mal orientées : « pour offrir un service de qualité supérieure, la recherche faite par un organisme doit également être de qualité supérieure »[1].

---

[1] Brown, Stanley A., Marvin B. Martenfield et Allan Gould, *Creating the Service Culture: Strategies for Canadian Business*, Scarborough, Prentice Hall Canada Inc., 1990.

Au sein des organismes axés sur le client, les objectifs stratégiques sont établis en fonction des clients et les résultats du contrôle de la satisfaction des clients dépendent directement des leviers du pouvoir.

Schéma 6-1
Les organismes axés sur le client contrôlent les impressions des clients et en tiennent compte au niveau de la prise de décisions



Quand les systèmes informatiques visent l'amélioration de la qualité du service plus que le respect des directives internes, c'est que l'énergie et la créativité sont canalisées efficacement. Ayant procédé à un examen des « organismes dont le rendement est satisfaisant », le vérificateur général du Canada mentionne dans son rapport de 1988 que de tels organismes « ... forment généralement une équipe et axent leurs systèmes sur les résultats désirés... laissant ainsi le produit l'emporter sur le processus ».

Les entreprises qui se distinguent par leur rendement élevé préconisent un sain chevauchement du contrôle et de la consultation. Tandis que les organismes conventionnels effectuent une étude de marché peut-être une fois tous les deux ans dans le but de savoir si leurs clients sont satisfaits des services, les organismes axés sur le client sont continuellement en contact avec leur clientèle, par de nombreuses façons et pour différentes raisons. Leur connaissance approfondie de la façon de penser des clients leur permet, dans une certaine mesure, d'éviter les surprises et les modifications coûteuses pour rattraper les décisions fondées sur des hypothèses erronées.

Il existe toute une gamme de méthodes, tant officielles qu'officieuses, visant à assurer la circulation continue de l'information, depuis les clients jusqu'aux fournisseurs de services.

- *Sondages auprès des clients* – Un sondage peut être complexe et détaillé, ou se limiter simplement « à cinq questions à choix multiple ». Le sondage peut se faire par téléphone, en personne ou par le courrier. Lorsque des questionnaires servent à mesurer le rendement ou à jauger la réaction au rendement, ils sont rigoureusement structurés en fonction d'indices de qualité ou de service. Les analyses de marchés, fondées sur de tels sondages ou sur des études de l'évolution démographique ou autres tendances, peuvent faciliter le repérage de nouveaux marchés ou groupes de clients cibles.

- *Groupes de consultation et groupes d'experts* – ils peuvent se réunir alors que se déroulent des études de marchés, des visites d'équipes de service, des sondages et des réunions distinctes. Les groupes de consultation peuvent trancher, proposer des commentaires et des recommandations au sujet de la conception, des normes et des attentes caractéristiques, ainsi que sur le niveau de service fourni.

- *Lignes ouvertes* – Le bulletin *The Service Edge* déclare que la ligne d'appel sans frais (numéro débutant par 800) est « l'un des services les plus fréquemment utilisés et le moyen le plus efficace de rester en contact avec les clients ». Nombreux sont les organismes qui étudient les appels qu'ils reçoivent en vue d'y déceler des tendances et d'en tirer des idées de nouveaux produits.

- *Suivi des plaintes* – En conservant des dossiers sur les plaintes et sur la façon dont elles ont été réglées, les organismes fournisseurs de services peuvent analyser leur rendement. Par exemple, certains organismes gouvernementaux suivent l'évolution de l'opinion publique en se fondant sur les questions soulevées dans le courrier ministériel.

Nos recherches ont mis en évidence plusieurs exemples de l'exploitation de ces méthodes. Par exemple, un certain organisme publie régulièrement dans le journal local un formulaire de plaintes en vue de connaître l'opinion des particuliers. Les cadres de cet organisme passent du temps dans les centres commerciaux locaux pour interroger le public; ensuite, les données recueillies sont compilées et analysées en vue de faire ressortir les opinions communes et les questions de l'heure. Un autre organisme tient chaque année 100 réunions de groupes de consultation avec les clients et les employés. Un fabricant d'équipement de bureau effectue un sondage sur la satisfaction des

clients trois semaines après une réparation ou un achat important, en plus d'un sondage annuel.

Les programmes d'évaluation des organismes axés sur le client se démarquent des approches typiques de par :

- la fréquence – la satisfaction des clients est mesurée continuellement;
- le recours à de nombreuses méthodes (en partie comme contre-vérification);
- la comparaison avec d'autres entités (par exemple, les concurrents directs ou indirects) afin de mesurer le succès de l'organisme en fonction de normes *extérieures*;
- l'ampleur (tous les niveaux, toutes les fonctions de l'organisme sont visés);
- l'importance attachée d'une part aux détails, dans le but de mettre le doigt sur l'évolution des attentes, et d'autre part sur l'élaboration d'indices intégrés permettant d'évaluer la performance globale;
- l'effort de participation généralisé, auquel tous sont invités à participer;
- l'exploitation des résultats par la direction (par exemple, en les affichant, en offrant des récompenses et en manifestant sa reconnaissance et son appui).

Toute information n'est utile que dans la mesure où elle est entre bonnes mains. Faisant contraste avec certains organismes qui traitent confidentiellement l'information sur l'opinion des clients, les organismes axés sur le client sont d'avis que cette information doit être diffusée, particulièrement aux employés. Grâce aux données sur le service à la clientèle et sur la satisfaction des clients, le personnel peut voir le résultat de ses efforts, ce qui l'aide à se concentrer sur le but fondamental de l'organisme. Les données permettent également de fixer de nouveaux buts et objectifs.

La qualité du service est plus difficile à jauger que la qualité des biens ou des produits dans la mesure où seul le résultat de la transaction est pris en considération, alors que les clients tiennent compte de tout le *processus* de prestation de services et que seuls les critères déterminés par les *clients* sont valables pour évaluer la qualité du service.

6.3 Le contrôle dans un cadre réglementaire

Différentes perspectives et approches sont valables quant il s'agit de contrôler la satisfaction des clients dans un cadre réglementaire. Il incombe aux hauts fonctionnaires responsables de programmes ou de ministères de réglementation de veiller à l'interprétation correcte et uniforme de la structure réglementaire. Les variantes régionales ne sont généralement pas possibles au niveau de l'interprétation. Par conséquent, le contrôle porte en partie sur l'uniformité d'application des règlements, sur la limpidité acceptable des processus, sur l'équité des recours, etc. Cependant, la façon dont se déroule l'échange de services permet quand même souplesse et créativité et peut donc accommoder les variantes régionales.

D'après ce qui précède, le contrôle peut porter en partie sur les attentes des clients. Le besoin de contrôler le choix du moment, la courtoisie, la qualité des conseils fournis et autres points demeure, comme pour les services non étatiques d'ailleurs, mais l'étendue du contrôle peut prendre de l'ampleur à condition qu'il soit plus porté sur la consultation. Il est possible d'améliorer la fonction de réglementation et d'atténuer, voire d'éliminer, la résistance éventuelle des dépositaires d'enjeux en les informant de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions réglementaires ou de la modification de dispositions existantes et en se réunissant avec eux pour obtenir leur réactions. Il existe aussi d'autres moyens d'ouvrir le débat sur les changements que l'on envisage d'apporter à la réglementation, en l'occurrence les groupes de travail et les groupes d'experts, ou les groupes d'unanimité dirigés par le secteur privé.

La dernière différence se manifeste au niveau de la procédure de contrôle des plaintes. Puisque les dispositions réglementaires stipulent le retrait de privilèges ou l'imposition de restrictions de comportement ou de fonctionnement, les plaintes peuvent porter sur le bien-fondé des restrictions imposées (ou du retrait des privilèges) ou sur leur exécution. Les plaintes portant sur l'exécution ne sont pas limitées à ce contexte, car les fournisseurs de services usuels en font aussi l'objet; quant aux plaintes portant sur le bien-fondé des restrictions, elles sont généralement prévues par la structure réglementaire même (par exemple, les examens judiciaires).

6.4 Le contrôle au sein de la fonction publique : état de la situation

Il semble que de nombreux ministères ne recueillent pas d'information sur la satisfaction des clients. Moins de la moitié des gestionnaires consultés à l'occasion du sondage téléphonique ont répondu que leur ministère est doté d'un ensemble de normes permettant d'évaluer la performance en matière de service au public, ou qu'il procède à une évaluation régulière de la satisfaction des clients ou qu'il est doté d'un moyen par lequel les employés peuvent faire savoir leur opinion. Pourtant, la majorité d'entre eux

considèrent chacune de ces caractéristiques comme « très importante » au niveau de la qualité du service.

La plupart des fonctionnaires qui conviennent de la nécessité de consulter le public et d'effectuer des études de marché sont d'avis que les sondages portant sur les besoins et le profil de la clientèle sont trop peu fréquents, voire inexistants, au sein de leur ministère. Et quand de tels sondages ont eu lieu, on considère que les ministères sont lents à utiliser les données sur les clients pour améliorer les politiques et les programmes.

Un sondage sur les sondages : examen des études antérieures ou en cours

Dans le cadre de nos recherches, nous avons demandé à 33 ministères de nous fournir des échantillons de sondages ou d'études d'évaluation portant sur la satisfaction des clients à l'égard de chaque programme et service offert par le ministère. À la suite de cette demande, 17 ministères nous ont fait parvenir des résultats de sondage ou d'évaluations obtenus entre 1984 et 1990. Les études allaient d'évaluations de l'ensemble du ministère ou de l'organisme à des examens de programme spécifique. En outre, le Bureau du vérificateur général nous a communiqué les conclusions les plus intéressantes sur le « service au public » tirées d'évaluations de programmes effectuées au sein de trois ministères durant une période de quatre ans (1984-1985 à 1987-1988). Les résultats de notre étude sont peu concluants. Le degré de satisfaction manifesté par les clients varie et dépend en grande partie de la façon dont sont posées les questions et de la quantité de détails fournie au sujet du service.

Dans certains cas, la satisfaction des clients n'était évaluée que de façon très générale, par exemple en demandant aux clients « dans quelle mesure le ministère fournit-il de l'information sur un certain sujet ». Un autre ministère posait des questions plus précises sur les compétences techniques du personnel, l'aide et l'information fournies, l'emplacement des bureaux et le bilinguisme. Dans un troisième cas, la partie de l'évaluation axée sur le client s'informait de la nature et de la qualité des services fournis par une certaine direction.

Par contre, ce qui ressort clairement de notre étude, c'est que très peu d'évaluations portent précisément sur la qualité du service en tant qu'élément indépendant de l'examen d'un programme ou d'un service. De nombreux ministères ne semblent pas être conscients de l'importance de mesurer l'écart entre les attentes des clients et leurs impressions.

6.5 Conclusion

Un organisme peut à la fois redorer son image et améliorer la qualité du service qu'il fournit en contrôlant la prestation de services du point de vue du client, particulièrement lorsque cette évaluation est faite en fonction de normes prédéterminées et que les résultats sont publiés. On devrait évaluer les éléments du service périodiquement, y compris les attentes en matière de service et les impressions au sujet du service.

De même, il est possible d'améliorer la qualité du service en demeurant à l'écoute des impressions des employés en la matière. Ce genre d'évaluation, effectuée uniformément, constitue le fondement de la planification et de la mise en oeuvre d'améliorations au niveau du service, en plus de fournir au personnel un retour d'information sur son rendement.

Pour mettre sur pied un système de contrôle, chaque ministère doit fixer des normes précises de rendement axé sur le client ou de service, et être doté d'un ensemble de techniques d'évaluation, en plus de bien comprendre qui est le client.

6.6 Recommandations

6.6.1 (a) Les ministères devraient concevoir des méthodes de contrôle qui font le lien entre les normes de service visant les aspects tangibles, et intangibles, du service.

(b) Le personnel des points de service et les autres employés qui s'occupent de la prestation de services doivent participer à la définition des normes. On doit également envisager d'inclure les clients dans ce processus.

(c) Les normes de service devraient être rendues publiques.

6.6.2 Les ministères devraient examiner les méthodes de contrôle interne et externe en vigueur en leur sein (y compris l'évaluation de programmes) afin de trouver un moyen de recueillir de l'information sur la satisfaction des clients ainsi que les suggestions des clients et des employés portant sur l'amélioration du service.

6.6.3 La communication interne des données sur la satisfaction des clients devrait faire l'objet d'un examen afin que le personnel soit mieux informé des impressions qu'ont les clients du service. Les tendances devraient être suivies et les progrès devraient être diffusés périodiquement.

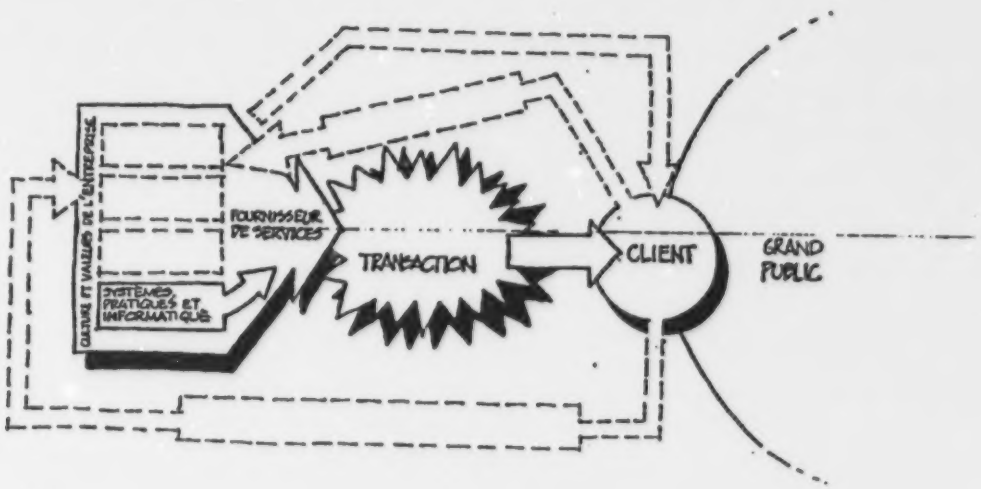
6.6.4 Les ministères devraient être dotés de procédures et de lignes directrices de gestion des plaintes qui prévoient le suivi du règlement des plaintes.

7
L'informatique à l'appui du service au public

7.1 Introduction

En grande partie, les activités constituant le service au public sont liées à la collecte et à l'analyse d'informations ainsi qu'à la prestation de services fondée sur ces informations. En raison du climat d'austérité actuel, la prestation de services nouveaux et de meilleure qualité constitue un défi de taille pour les gestionnaires de la fonction publique. Même si la mise à contribution de l'informatique pour étayer les services est peu aisée et lente et que la mise de fonds initiale est très élevée, elle peut considérablement améliorer la qualité du service et la productivité.

Schéma 7-1
L'importance des systèmes, des pratiques et de l'informatique au niveau de la transaction de services



7.2 L'importance de l'informatique

Pour les organismes axés sur le client, l'informatique est un moyen puissant d'améliorer le service à la clientèle. Les cadres supérieurs et les gestionnaires des services d'informatique d'une vaste gamme d'organismes des secteurs public et privé ont décrit leur dépendance envers l'informatique en

ces termes : « elle est d'une importance critique », « elle est indispensable », « c'est une question de survie ». Selon l'opinion générale, les progrès techniques se poursuivront, accélérant constamment la circulation d'information au sein des établissements et entre eux, facilitant la mémorisation et l'extraction des données, réduisant les coûts, enrichissant de nombreux emplois, simplifiant l'exploitation de l'informatique et la mettant à la portée d'un nombre sans cesse croissant de gens.

Ces progrès auront une incidence marquée sur la fonction publique[1]. Grâce à l'informatique, l'amélioration de toutes les attributions clés du gouvernement est possible, notamment :

- *l'élaboration de la politique et la conception de programmes* – grâce à l'accès aux bases de données, à l'information scientifique, aux systèmes d'aide à la décision, à l'analyse, etc.;

- *les services étatiques* – grâce à l'automatisation des fichiers, des bases de données, des échanges électroniques avec les clients, etc.;

- *les transactions de services usuels* – grâce à l'appui offert au personnel des points de service et aux autres fournisseurs de services;

- *les fonctions générales et l'infrastructure interne* – grâce à des outils comme le courrier électronique, les systèmes intégrés de gestion interne, du personnel et des finances, les panneaux d'affichage électronique, etc.

À force de se servir d'ordinateurs à la maison ou en milieu de travail, le public est aujourd'hui plus conscient du potentiel de l'informatique. Bien que le public continuera de se servir principalement du téléphone, d'autres appareils simples, comme le télécopieur, les ordinateurs personnels, la télévision interactive ou les bases de données publiques, alimenteront certainement la demande de services de ce genre dans l'ensemble du secteur public. On prévoit que d'ici l'an 2000, 60 pour 100 des ménages posséderont un ordinateur personnel.

---

[1] Les ramifications de l'informatique semblent tellement étendues que l'Institut de recherches politiques (IRP) a récemment proposé un programme de recherche visant à mieux comprendre l'impact de la « société d'information » sur le processus de gouvernement. L'hypothèse est la suivante : les ramifications de l'informatique sont si fondamentales qu'il est fort possible qu'elles changent la façon dont la société et l'administration fonctionnent.

7.3 L'exploitation efficace de l'informatique : fruit de l'expérience

L'exploitation et l'intégration de l'informatique ne sont ni simples, ni rapides, ni bon marché. Cependant, les organismes axés sur le client continuent d'exploiter l'informatique.

Du point de vue technique, la page est aujourd'hui définitivement tournée; pour les gestionnaires de la fonction publique, il n'y a qu'une alternative : se familiariser avec l'informatique, en guider le cours et veiller à son exploitation efficace au sein de l'organisme, ou tenter de l'ignorer, la laissant au soin de « techniciens ». Qu'à cela ne tienne, l'informatique modifiera tôt ou tard ces organismes, mais le processus sera plus bouleversant et moins productif que si les gestionnaires avaient ouvert la marche.

Nos recherches semblent indiquer que le processus d'adaptation à l'informatique des organismes compte trois étapes :

- **Première étape** : l'intégration de l'informatique améliore les pratiques internes, automatise les tâches et accélère le temps de réponse, ce qui permet au personnel d'effectuer plus rapidement les mêmes tâches – l'informatique change ainsi la méthode de travail des employés;

- **Deuxième étape** : en raison de l'amélioration de la qualité du service, les cadres supérieurs se rendent compte des avantages rapportés par l'exploitation de l'informatique, ce qui les amènent à appuyer et préconiser son exploitation continue – l'informatique change les outils de travail et l'information qui constituent le fondement du travail des employés;

- **Troisième étape** : une conception intégrée englobant tout l'organisme et « fondée » sur l'informatique, en plus de rapporter des avantages au niveau de la qualité du service, souligne les nouveaux services – l'informatique change la façon dont se déroulent les affaires.

Les organismes qui sont voués au service à la clientèle tentent d'atteindre la troisième étape : pour y parvenir, ils doivent « repenser » leurs méthodes d'exploitation et modifier intégralement leurs systèmes et leurs structures internes ainsi que le partage des attributions. Souvent, l'étendue des responsabilités est élargie en raison de l'amélioration de la gestion intégrée, car le superviseur peut alors garder contact avec un secteur plus vaste.

Le processus doit faire l'objet d'une gestion rigoureuse. Les organismes qui exploitent l'informatique le plus efficacement prêtent une attention toute particulière aux facteurs « malléables », comme le *leadership* et la *gestion des*

personnes, en plus de tenir compte des aspects « moins souples » et techniques du changement.

En outre, les organismes qui exploitent efficacement l'informatique ont appris que :

- le remplacement des systèmes manuels par des systèmes automatisés prend du temps, d'ordinaire cinq à dix ans; toutefois, les nouveaux organismes ou ceux de petite taille peuvent peut-être faire la transition plus rapidement;

- des modifications aux plans initiaux pourraient très bien s'avérer nécessaires au cours de la mise en exploitation, c'est pourquoi le processus doit être souple;

- les projets pilotes et les prototypes de systèmes permettent de réussir la mise en exploitation de l'informatique, rapidement et manifestement, et ainsi gagner la faveur du personnel et des gestionnaires;

- un excellent outil de travail placé entre les mains d'un employé mal formé risque peu d'améliorer la productivité. La formation devient donc une priorité.

La participation et l'engagement de la haute direction constituent les facteurs dominants de l'intégration réussie de l'informatique au sein des organismes. En outre, les organismes qui ont du succès à cet égard semblent souvent dotés d'un « défenseur » qui ouvre la voie de l'intégration de l'informatique au sein de l'organisme et qui facilite les échanges entre les gestionnaires hiérarchiques et les experts techniques. De nombreux organismes semblent avoir réussi cette intégration parce que le personnel a pu prendre les moyens nécessaires et qu'il a été récompensé de ses efforts, et que la promotion d'idées innovatrices, dans le cadre de certaines normes bien définies, a été possible.

7.4 L'informatique et la fonction publique

Il existe de nombreux exemples d'exploitation efficace de l'informatique au sein de la fonction publique : des systèmes qui exécutent de façon satisfaisante des fonctions critiques et qui améliorent grandement la qualité du service. Dans ces cas, les employés des points de service semblent avoir dépassé le stade « peur » du processus d'apprentissage et attendent impatiemment qu'on leur fournisse de meilleurs outils informatiques susceptibles d'améliorer le service, ainsi que l'occasion d'occuper des postes plus productifs et importants.

Même si les personnes consultées par le groupe de travail ont déclaré que l'exploitation de l'informatique est d'une « importance capitale » pour améliorer le fonctionnement interne et le service au public, elles sont d'avis que la fonction publique ne tire pas pleinement partie du potentiel de l'informatique, particulièrement en ce qui touche les opérations aux points de service. Les participants aux groupes de consultation ont déclaré que même si certains progrès ont été réalisés au sein de la fonction publique, le gouvernement accuse encore «... un net retard sur le secteur privé ».

En raison de nouvelles attributions et d'autres changements, la participation accrue des employeurs et une excellente formation sont nécessaires non seulement pour pouvoir exploiter l'informatique, mais aussi pour pouvoir mener à bien les nouvelles tâches liées à un poste. Ces changements peuvent aussi soulever des questions comme la classification, la nature du travail et les niveaux de traitement.

On craint toujours que les progrès techniques ne provoquent l'élimination de certains postes. Nombreux sont ceux qui croient qu'à long terme, il y aura moins de personnel, moins de cadres intermédiaires et moins de niveaux de gestion parce que l'informatique permet une simplification de la hiérarchie. Ces craintes ont été mentionnées principalement par les gestionnaires susceptibles d'être en cause qui considèrent que la fonction publique n'a pas élaboré les politiques nécessaires pour prévoir et gérer la « réduction du nombre de niveaux organisationnels ».

D'autres craignent que la fonction publique ne se rende pas compte à quel point l'informatique est importante pour attirer les nouveaux diplômés alors que la concurrence sur le marché de l'emploi est de plus en plus serrée.

Finalement, le manque de ressources constitue un autre point chaud pour les gestionnaires. La technologie visant l'amélioration du service, les logiciels et les ressources humaines pour les appuyer, sont dispendieuses. De nombreux gestionnaires se demandent comment exploiter davantage l'informatique dans le climat d'austérité actuel même si à long terme ils pourraient réaliser des économies en procédant ainsi.

7.5 Conclusion

Aujourd'hui, l'exploitation de l'informatique ne se limite plus à la simple automatisation des tâches qui étaient auparavant effectuées manuellement. En fait, elle signifie un changement radical de la culture organisationnelle. Elle signifie aussi qu'il faut faire montre d'imagination pour trouver de nouvelles façons de faire les choses. Néanmoins, la clé de l'exploitation de ces techniques, c'est d'admettre que la fonction publique doit miser sur le

client plutôt que sur le *processus* de prestation de services qu'elle offre. Pour y arriver, il est nécessaire que la haute direction soit informée et engagée et que son style de direction soit empreint de ses convictions.

Les outils informatiques constituent le moyen d'offrir au public des services dont la qualité est d'un niveau égal à celui qu'il attend déjà – et qu'il exigera de plus en plus en raison de la hausse du degré de perfectionnement de l'informatique au sein de la société.

7.6 Recommandations

7.6.1 Les cadres supérieurs doivent se familiariser avec l'informatique et le potentiel qu'elle représente.

7.6.2 (a) Les gestionnaires doivent envisager l'introduction de l'informatique comme un élément du processus de changement de la culture organisationnelle; ils devraient convenir des conséquences importantes qu'elle entraîne pour le personnel, le moral et les structures organisationnelles.

(b) On doit accorder davantage d'importance à la formation des employés et à l'orientation en matière d'exploitation de l'informatique.

(c) Les ministères devraient effectuer un examen complet de leurs services en vue de déterminer comment l'informatique pourrait être exploitée afin d'améliorer la qualité des services offerts.

8
L'amélioration du service au public aux points de service

8.1 Des méthodes exemplaires

Le moment où est fourni le service, c'est-à-dire le point de contact entre le client et le fournisseur de services, correspond à un moment critique de la prestation d'un service et détermine considérablement les impressions du client. Au chapitre 2, à la rubrique sur la « souplesse », il a été question des facteurs qui façonnent l'opinion des clients sur la qualité du service, ainsi que de la façon dont les clients aimeraient être traités par les fournisseurs. Toute transaction n'est possible que dans la mesure où le client sait que le service existe et qu'il peut y avoir accès, que ce service soit fourni par téléphone, en personne, par la poste ou par voie électronique. Au sein du gouvernement, il peut être difficile d'être au courant de l'existence des services en raison de la complexité de l'organisation et des changements fréquents dont elle fait l'objet.

Le traitement adapté au client est la pierre angulaire du service. Le groupe de travail a remarqué que les méthodes exemplaires suivantes, entre autres, sont mises en application au sein des organismes axés sur le client :

- donner au client l'impression que le fournisseur de services veut l'aider;
- souligner l'importance que l'organisme attache au client en voyant à ses besoins promptement et avec politesse;
- donner suite à la première demande du client et satisfaire toutes ses exigences dans les délais les plus brefs.

L'accessibilité, la communication et l'adaptation aux variantes régionales sont autant de facteurs qui influencent l'issue, soit la réussite ou l'échec, de la prestation de services.

Une infrastructure de prestation inadéquate peut décourager même les employés les plus zélés. D'un point vue purement conceptuel, l'architecture, les pancartes, la décoration intérieure, le mobilier et l'équipement ont tous une incidence sur la prestation de services. Les méthodes prouvées indiquent qu'à ce niveau, il vaut mieux opter pour des éléments physiques qui se marient avec le type de service fourni et qui tiennent compte des besoins des clients et de ce qui est pratique pour eux. Le confort, le côté privé, la disposition des sièges et l'agencement des files d'attente sont des aspects auxquels il faut songer.

Le fournisseur de services doit également être conscient du fait que ce qui est le plus rentable ou le plus pratique d'un point de vue administratif pour l'organisation des bureaux régionaux et locaux ne correspond pas forcément à ce qui est le plus facilement accessible ou pratique pour ses clients. Les bureaux de service de voisinage, les bureaux en magasin, la présence de services connexes, des services d'appoint ou itinérants, des heures d'affaires en dehors des heures usuelles, des services téléphoniques et de présentation modernes, ainsi que des services linguistiques et autres services offerts aux clients d'origines ethniques diverses, autant d'exemples de pratiques d'exploitation axées sur les clients qui peuvent être mises en application.

Accès Montréal, qui a remporté le prix de gestion innovatrice de l'Institut d'administration publique du Canada en 1990, est un excellent exemple d'un organisme dont les services ont été conçus en fonction de ce qui serait pratique pour les clients. L'organisme a réalisé son objectif fondamental, soit d'améliorer l'accessibilité aux services, en offrant des services municipaux par l'entremise de 14 centres accessibles, intégrés et bien en vue, disséminés dans la ville.

Deux innovations du gouvernement fédéral en matière d'accessibilité valent également d'être soulignées : d'une part, Référence Canada, un service national de renseignements et de consultation téléphonique sans frais qui, en dix ans, a répondu à plus de 4,5 millions de demandes et qui reçoit en moyenne 700 000 appels par an, et d'autre part, le *Répertoire des programmes et services du gouvernement fédéral*, qui s'appelle maintenant le *Guide des programmes et services fédéraux*, qui en est à sa 11e édition. Malheureusement, ces services utiles ne sont pas bien connus par faute d'un manque de promotion et d'une circulation limitée.

8.2 L'amélioration de l'accès au service : défi à relever

Pour veiller à ce que les clients conservent une impression favorable tant de la transaction que du service même, il est important de s'enquérir de leurs besoins et attentes et de contrôler l'opinion qu'ils ont de la prestation des services déjà offerts. Idéalement, le groupe de travail aurait aimé disposer d'une quantité considérable de données primaires à ce sujet, données qui auraient été recueillies auprès des clients du gouvernement fédéral. Nous avons quand même pu nous former une impression de la façon dont se déroulent les transactions de services en consultant nos sources au sein de l'industrie, des syndicats et d'organismes à but non lucratif, en examinant des enquêtes portant sur des programmes fédéraux, en mettant à contribution l'expérience des membres du groupe de travail, et en tenant compte des observations fournies par les fonctionnaires à l'occasion du sondage téléphonique, des ateliers, des groupes de consultation et des colloques.

Selon ces données, il semblerait que la plupart des fonctionnaires sont d'avis que la qualité du service fourni au public à l'heure actuelle est bonne, mais qu'elle manque d'uniformité, en raison selon eux, des nombreux obstacles qui entravent la prestation de services. Le plus souvent, les fonctionnaires affirment « faire de leur mieux, compte tenu de ce dont ils disposent ». Il n'en reste pas moins que l'auto-critique était sévère. En outre, ils étaient d'avis que la qualité du service devrait être meilleure, c'est-à-dire que le service devrait être plus rapide, plus chaleureux et mieux adapté aux besoins locaux.

D'un autre côté, bon nombre de ministères et organismes de la fonction publique sont axés sur eux-mêmes, c'est-à-dire que la prestation de services est conçue de façon à aplanir les difficultés administratives, et non à servir adéquatement le client. L'examen des études sur l'opinion publique effectué par le groupe de travail a révélé un sentiment d'impuissance général dû à l'inaccessibilité de l'information et des services offerts par le gouvernement.

Une approche axée sur le client est le fondement *sine qua non* d'une amélioration systémique et marquée par l'accessibilité. Elle suppose un excellent entendement des besoins réels des différents groupes de clients et fait intervenir une foule de considérations d'ordres technique, administratif et politique.

La communication et l'informatique comptent parmi les facteurs ayant une incidence considérable sur l'accessibilité. Vu l'importance croissante des bases de données, il est primordial de savoir si des bases de données sur les besoins du client existent déjà et, le cas échéant, comment les exploiter, ou sinon, s'il faut en créer.

L'affectation des ressources est un autre facteur qui influe sur la qualité du service offert. Au sein des organismes axés sur le client, une tension saine et générale anime la course aux ressources limitées, ces ressources devant suffire à satisfaire les besoins administratifs de l'organisme et les besoins en matière de service des clients, sans négliger les principes de souplesse et d'économie. Par contre, au sein des ministères, la prestation de services est une priorité qui détermine l'affectation des ressources, bien que les ministères soient tenus de justifier leurs dépenses en fonction d'autres exigences.

Les fonctionnaires avec qui nous nous sommes entretenus sont préoccupés par le manque d'uniformité au niveau de la qualité du service. Ils sont d'avis que certains clients sont mieux traités que d'autres, puisque, disent-ils, les « règlements ne sont pas toujours appliqués de façon uniforme ». On peut attribuer les différences, dans une certaine mesure, aux variantes régionales,

à la façon dont les clients abordent les fonctionnaires, au niveau de scolarité du client, ou aux relations éventuelles du client au sein du gouvernement.

Les fonctionnaires s'inquiètent également du manque d'uniformité au niveau de l'interprétation, de la mise en oeuvre et de l'application des lois et des programmes dans l'ensemble du pays. Certains ont signalé que le public ne bénéficie pas toujours de la même interprétation des politiques et des règlements parce que ceux-ci sont souvent vagues, ou parce que le personnel n'a pas pu se tenir au fait des mises à jour. Dans d'autres cas, ils sont d'avis que le manque d'uniformité au niveau de la prestation des programmes est souvent attribuable à l'application inégale des restrictions.

Le besoin d'une structure d'appui

Les gestionnaires des services extérieurs sont d'avis que bon nombre des méthodes en vigueur dans les domaines de la gestion du personnel, de l'administration financière et de l'organisation interne des ministères minent les efforts qu'ils déploient pour fournir un service de haute qualité. Ils affirment que l'amélioration du service aux points de service ne peut se faire sans le renforcement du soutien interne.

En premier lieu, la plupart des employés des points de service veulent davantage de ressources, notamment de personnel, d'équipement, de fournitures et d'outils de travail, en particulier de lignes téléphoniques. La majorité d'entre eux est convaincue que la qualité du service au public a souffert des compressions d'effectifs et des réductions budgétaires. D'ailleurs, un groupe de consultation a fait remarquer « qu'il y a trop à faire pour pouvoir fournir un service de qualité ».

En deuxième lieu, les employés réclament des procédures administratives remaniées, l'emploi d'un style simple et dépouillé dans les publications, moins de formalités, une structure de responsabilité simple, des budgets conséquents et davantage de souplesse au niveau du fonctionnement.

Bon nombre des personnes qui ont pris part au sondage téléphonique ont insisté sur la nécessité de veiller à la rétribution des employés dont le travail est exceptionnel ou qui n'hésitent pas à faire plus que leur devoir dans l'exercice de leurs fonctions. Les employés aimeraient qu'on leur offre des primes comme des possibilités de relèvement du niveau des postes, ou qu'on leur donne l'indication que les promotions sont accordées en partie en raison d'un rendement exceptionnel. Pour reprendre les paroles d'un répondant, « il n'y a rien pour inciter les employés à bien faire leur travail, pas de récompenses pour le travail exceptionnel et ou l'initiative personnelle ».

Bon nombre de fonctionnaires sont d'avis que la multiplication des niveaux organisationnels qui est caractéristique de la plupart des ministères a un impact sur l'accessibilité des services. Les employés des points de service ont l'impression qu'ils pourraient fournir des services mieux adaptés aux clients s'ils détenaient un pouvoir décisionnel plus grand concernant les services offerts et les méthodes de prestation utilisées. En outre, il est plus facile de créer et de perpétuer un organisme axé sur le client quand les échelons supérieurs et les employés au service du public collaborent aussi étroitement que possible.

8.3 La communication externe et la promotion

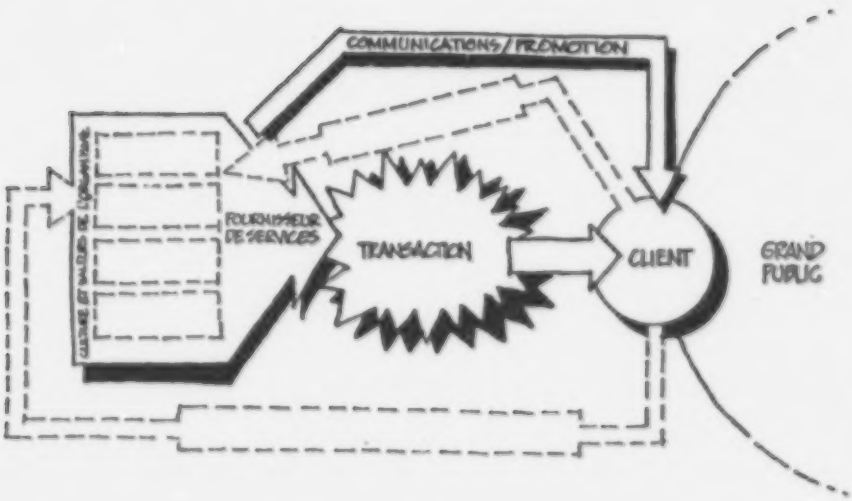
Dans nos recherches sur les méthodes exemplaires, nous avons constaté que les organismes axés sur le client consacrent énormément d'efforts à tenir leurs clients au courant des services qu'ils offrent, et ils communiquent ces renseignements avec originalité et simplicité.

Les fonctionnaires ont nettement l'impression que l'ignorance du public au sujet des services offerts et l'inefficacité de la publicité et des autres moyens de communication externe portent atteinte aux bons services qu'ils offrent. Nombreux sont ceux qui trouvent que les communications externes du gouvernement à l'heure actuelle sont trop « superficielles » et vagues, c'est-à-dire qu'elles n'indiquent pas clairement quels sont les services offerts localement ni comment y accéder. On a souvent mentionné l'usage abusif du jargon dans les documents existants qui ne semblent pas avoir été rédigés à l'intention des clients; le style et la disposition sont souvent mal adaptés au public visé et sont plutôt le produit du jargon administratif. Les pages bleues de l'annuaire téléphonique sont un exemple de ce type de lacune.

Les participants au groupe de consultation ont déclaré qu'il ne faut pas non plus permettre aux attentes du public d'atteindre un niveau irréalisable; il faut éviter de se laisser « porter aux nues ».

Au sein du gouvernement, la communication externe et la diffusion d'information efficaces sont la pierre angulaire non seulement de la prestation de services usuels, mais aussi de la prestation de services étatiques. Les clients ont besoin d'être informés de leurs droits et des règlements et exigences juridiques en vigueur, sans compter qu'ils ont le droit d'avoir accès à cette information.

Schéma 8-1
Information des clients



8.4 Les exigences en matière de rapport et communication

Les fonctionnaires ont parlé de l'impuissance que suscitent chez eux les nombreux rapports et renseignements exigés par l'administration centrale, et dont la présentation occasionne des dépenses de temps et de ressources. Certains affirment que « la préparation des rapports exige plus de temps que le travail ». Ils sont convaincus que certains rapports ne servent même pas tandis que d'autres ont peu d'effet, voire aucun, sur l'amélioration de la qualité des services fournis.

La communication interne et la participation sont d'autres domaines où il y a possibilité d'amélioration. Les employés des points de service exigent une participation, des réactions et une direction accrues de leurs supérieurs, ainsi que des contacts plus fréquents. Les fonctionnaires affectés dans les régions se sentent isolés de l'administration centrale. Ils affirment qu'on les consulte rarement au sujet de l'élaboration de la politique ou des programmes ou, le cas échéant, qu'on les consulte après coup, quand les décisions sont déjà prises. On a même cité des cas où le public a eu vent de nouveaux programmes ou de changements avant que le personnel des points de service en ait été avisé.

8.5 Les aspects légaux de la prestation de services

Les droits de la personne et le service au public

Les fonctionnaires doivent s'adapter à l'évolution de la mentalité des Canadiens au chapitre des droits de la personne et aux obligations légales connexes, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur le multiculturalisme canadien*.

En vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de 1978, il est interdit de discriminer en raison de dix motifs impartis : la race, l'origine ethnique ou nationale, la couleur de la peau, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, une déficience, ou une condamnation pour laquelle un pardon a été accordé. Les tribunaux ont déclaré que l'interdiction de discriminer au niveau de la prestation de services vise tous les aspects des fonctions exercées par un fonctionnaire, sans exception.

Certains droits et libertés que sont tenus de respecter les fonctionnaires sont stipulés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*; c'est le cas notamment des droits d'égalité, des droits légaux et des libertés fondamentales comme la liberté de parole et la liberté de réunion. En vertu de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, les fonctionnaires sont tenus d'appliquer le principe du multiculturalisme qui exige la reconnaissance et le respect des différences culturelles, ethniques et religieuses.

Le respect de ces lois sera un des piliers de l'excellence de la prestation de services à la veille de l'an 2000.

Le bilinguisme

En vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le client a le droit d'exiger que les services offerts par le gouvernement fédéral lui soient fournis dans la langue officielle de son choix. L'application de cette disposition est stipulée dans la *Loi sur les langues officielles* de 1988, qui énonce les modalités de l'obligation d'offrir des services dans la langue officielle minoritaire. Ces modalités comprennent l'importance de la demande, la nature du bureau qui fournit les services, l'obligation de tierces parties (entrepreneurs) de fournir des services linguistiques et l'obligation de fournir des services bilingues aux voyageurs.

Dans le cadre des consultations tenues par le groupe de travail, les fonctionnaires des bureaux régionaux ont exprimé l'impuissance que suscitent chez eux la rigidité et le manque de souplesse qu'ils perçoivent au niveau de la mise en oeuvre nationale du Programme des langues officielles. À leur

avis, le Programme est trop rigide pour pouvoir être adapté aux différences considérables entre les bureaux régionaux et locaux et aux besoins des clients. Dans certains domaines, on éprouve de la difficulté à fournir rapidement une réponse dans les deux langues officielles, surtout quand il s'agit de domaines très spécialisés. Le fait est que lorsqu'un ministère se rend compte qu'un service est souvent demandé dans la langue officielle minoritaire dans une région donnée, il est tenu, aux termes de la loi, d'offrir ses services dans les deux langues officielles.

Néanmoins, les ministères sont assez libres d'organiser comme ils l'entendent la prestation de services qu'ils offrent aux points de service. De nombreux gestionnaires ne semblent pas avoir bien saisi les possibilités qu'offre cet important programme. Si les dispositions de la loi étaient mieux comprises dans les endroits où la demande de services dans une des deux langues officielles est faible, les services seraient mieux adaptés aux besoins des clients.

8.6 Conclusion

Dans ce chapitre, il a été question de l'importance de mettre l'accent sur les points de service et d'appuyer par tous les moyens ceux qui s'occupent directement des clients. Au fur et à mesure que nos recherches sur le service se précisaient, il est devenu manifeste qu'il est souvent difficile de mettre le doigt sur ces fameux « points de service ». Point de service ne signifie pas forcément comptoir d'accueil. Il peut arriver que des fonctionnaires de plusieurs unités d'un ministère, ou de plusieurs ministères, interviennent dans une transaction qui ne vise qu'un seul client.

En fin de compte, les « points de service » au sein du gouvernement fédéral ne correspondent pas à quelques chaînes de bureaux dotés de comptoirs d'accueil. En fait, les points de service sont partout. Tout fonctionnaire qui s'occupe du public, soit en entrevue personnelle, par courrier, par téléphone ou en ayant recours à d'autres méthodes, est affecté à un « point de service », ce qui ne signifie pas qu'il se trouve dans un endroit particulier. Par contre, il doit être animé du désir de priser le client. Comme le dit le proverbe, qui vaut d'ailleurs autant dans le secteur public que dans le secteur privé, « quiconque ne sert pas un client devrait probablement être en train de servir un collègue qui lui sert un client ».

En résumé :

- il faut communiquer aux clients des attentes réalistes quant aux niveaux de service pour chaque programme afin qu'ils sachent à quoi s'attendre dans toute transaction;

- à l'interne, il faut simplifier les exigences de présentation de rapports et d'information afin que le personnel des points de service puisse consacrer davantage de son temps à servir le public;

- il faut consulter le public et les employés afin de cerner les difficultés et les questions et de suivre l'évolution des besoins ou des attentes du public pour modifier les niveaux de service et les méthodes de prestation en conséquence;

- il faut organiser les ministères de façon qu'ils misent davantage sur la souplesse et l'accessibilité;

- il faut être conscient des obligations particulières envers les clients stipulées dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans les lois connexes, et agir en conséquence.

Le gouvernement fédéral peut, de nombreuses façons, satisfaire aux exigences du public qui demande des services de qualité : il peut améliorer l'accès aux programmes et les méthodes de prestation, il peut rendre les services efficaces et souples malgré le volume important de transactions. La prestation n'est pas une simple question de ressources; elle est également tributaire de la mentalité et de la compétence de ceux qui fournissent le service, ainsi que des priorités de gestion.

8.7 Recommandations

8.7.1 Les ministères devraient mettre en oeuvre des mesures de simplification du travail afin que leurs employés puissent consacrer davantage de temps à servir le public et moins de temps à satisfaire aux exigences internes de présentation d'information et de rapports.

8.7.2 Les gestionnaires et les employés devraient disposer d'un pouvoir suffisant pour pouvoir prendre sur le champ des décisions en matière de service.

8.7.3 Afin de repérer les économies possibles qui pourraient être consacrées à l'amélioration du service au public, les gestionnaires devraient examiner les méthodes de prestation de services afin :

- **de fixer des niveaux de service adéquats, compte tenu des attentes des clients;**

- **de repérer les méthodes de travail améliorées, y compris l'exploitation de l'informatique;**

- **de simplifier les formalités administratives, d'encourager une formation de meilleure qualité ainsi que le perfectionnement et la planification de carrière;**

- **de veiller à ce que les arrangements d'espace et d'organisation soient conçus autant que possible selon la perspective du client ou en usant d'une approche axée sur le client.**

8.7.4 Dans la mesure du possible, les ministères et les organismes centraux devraient convenir du principe que les économies réalisées par les gestionnaires grâce aux examens des méthodes de prestation de services devraient leur être laissées afin d'être réinvesties en vue d'améliorer le service au public.

8.7.5 Le Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les gestionnaires de la fonction publique comprennent réellement l'esprit et l'application du Programme des langues officielles.

8.7.6 Le Conseil du Trésor devrait se pencher sur le Programme des Bureaux de service Canada, dont relèvent Référence Canada et le *Guide des programmes et services fédéraux*, afin de voir comment ces ressources pourraient être utilisées de façon plus efficace dans l'ensemble du gouvernement afin d'améliorer l'accès aux services qu'offre le gouvernement fédéral au public.

9
Le temps de passer aux actes

9.1 La raison d'être du changement

Le moment est venu – le contexte l'exige – un changement d'envergure est nécessaire au sein de la fonction publique du Canada.

Les Canadiens cherchent de nouveaux moyens d'accéder au gouvernement. Malgré l'opinion peu reluisante qu'ils ont du gouvernement, ils ne cessent d'attendre de lui monts et merveilles : ils veulent une fonction publique plus accessible et plus axée sur le service au public, ils veulent avoir réellement voix au chapitre de la conception et de la mise en oeuvre de la politique d'intérêt public et des programmes, et ils veulent obtenir du gouvernement un service dont la qualité rivalise avec celle qu'ils reçoivent des entreprises du secteur privé.

La concurrence internationale a exacerbé les pressions exercées sur le gouvernement. Pour que le Canada demeure productif et concurrentiel, il doit se produire à l'échelle nationale un rapprochement entre le secteur privé, les syndicats et le gouvernement, chose déjà faite dans des pays qui font concurrence au Canada.

Vu les progrès réalisés dans le domaine des communications et de l'informatique et l'omniprésence du gouvernement, on s'attend à un service plus efficace et plus souple.

La fonction publique canadienne est à la hauteur de ces défis. L'examen du service au public effectué par le groupe de travail a fait ressortir de nombreux aspects dont il y a lieu d'être fier. En effet, certains organismes du secteur public fournissent un service de qualité exceptionnelle; tous peuvent s'inspirer de leur réussite, de même que du secteur privé. Le groupe de travail a découvert que la majorité des fonctionnaires sont entièrement disposés à fournir un service de qualité au public. Ils veulent se montrer plus ouverts dans leurs rapports avec le public, et ils veulent faire de la consultation une valeur innée. La plupart des fonctionnaires ne regrettent pas leur choix de carrière. Toutes ces constatations font naître l'espoir.

Par contre, le groupe de travail a également trouvé certains aspects qu'il ne serait pas superflu d'améliorer. Les fonctionnaires désirent bien faire leur travail, mais il faut les libérer des formalités administratives excessives et d'une partie des contrôles; on doit leur donner le pouvoir de mettre leur esprit d'initiative et leur imagination à profit.

9.2 L'objectif : le service axé sur le client

L'objectif du troupe de travail était de voir comment les ministères et les organismes du gouvernement peuvent satisfaire plus efficacement les besoins des Canadiens. Nous nous sommes rapidement aperçus que certaines valeurs clés sont communes à tous les organismes qui se distinguent dans le domaine du service au public.

La première, et la plus importante de ces valeurs, est la souplesse, c'est-à-dire la capacité de s'adapter aux besoins des clients. Le service est la raison d'être de l'organisme. L'ouverture qui caractérise les rapports qu'entretient l'organisme avec ses clients, la volonté d'inclure les clients dans le processus décisionnel et la diffusion de renseignements sur le rendement de l'organisme sont autant de facteurs qui témoignent d'un sentiment d'avoir à rendre compte à l'externe et d'une approche où l'organisme se voit au travers des yeux du client.

En plus d'être souples avec leurs clients, ces organismes le sont également avec leurs employés. Un organisme fournisseur de services qui a du succès prise ses employés, tant par souci de leur satisfaction personnelle que parce que des employés bien traités fournissent un service de meilleure qualité.

Ainsi, un organisme fournisseur de services qui réussit bien entretient des rapports ouverts avec ses clients, les dépositaires d'enjeux et son personnel, et les consultent.

La confiance est également une valeur clé au sein de ces organismes. L'emploi de méthodes comme la délégation, la prise de moyens, et l'encouragement à la prise de risques et à l'innovation, témoigne de la confiance qui est accordée aux employés.

L'intégrité est également une valeur ayant cours au sein de ces organismes. Les organismes axés sur le client communiquent leurs intentions et s'y conforment. Ils savent que les valeurs qu'ils préconisent transparaissent dans leurs actes. L'intégrité engendre la loyauté chez les clients et la fierté parmi les employés, en plus de faciliter des rapports constructifs avec le personnel.

Méthodes de gestion au sein des organismes axés sur le client

Au sein des organismes fournisseurs de services qui ont du succès, la haute direction donne, par les décisions qu'elle prend et le style de direction qu'elle adopte, l'indication manifeste qu'elle est entièrement convaincue d'un idéal fondé sur le service. Les hauts gestionnaires conviennent qu'il leur incombe de façonner la culture organisationnelle, et qu'il s'agit là d'un processus à

long terme. Ils communiquent aux employés un aperçu du type d'organisation visé.

Les méthodes de gestion des personnes reflètent l'importance qui est attachée aux personnes au sein de l'organisme. Comme style de direction, on renonce à la méthode « commandement et contrôle » et on opte plutôt pour la prise de moyens. La formation et le perfectionnement professionnel, la dotation, la rémunération et les méthodes de gestion du personnel laissent transparaître ces nouvelles valeurs.

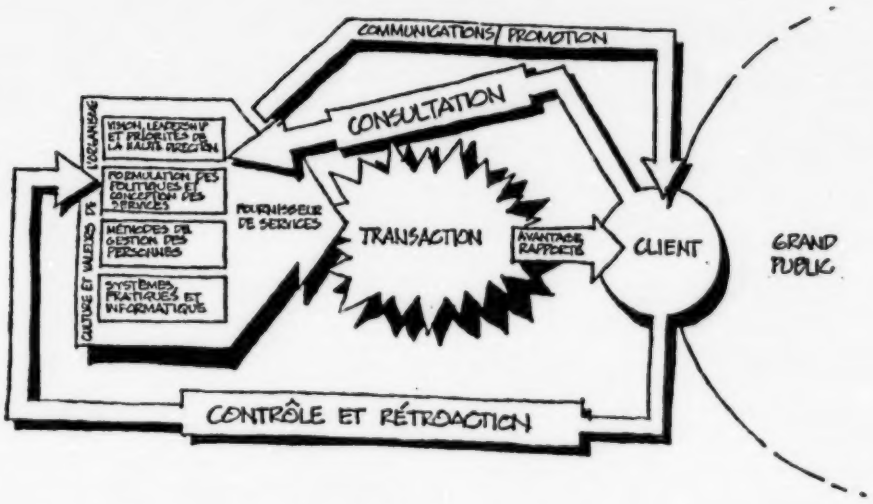
Rien ne peut remplacer l'information sur l'opinion des clients tenue de source sûre et mise à jour régulièrement; cette information doit provenir de nombreuses sources, et en particulier directement des sources locales. En se tenant au fait de l'opinion des clients, les gestionnaires peuvent veiller à ce que leurs organismes demeurent axés sur leur objectif fondamental du service à la clientèle. Le sentiment d'avoir à rendre compte aux clients ainsi qu'une saine approche, où l'organisme se voit au travers des yeux des clients, sont ainsi étayés.

Les cadres des organismes axés sur le client conviennent de l'importance de fournir un soutien suffisant à ceux qui sont affectés « aux points de service ». Ces personnes bénéficient de l'appui des systèmes internes et se voient offrir des occasions de formation et de perfectionnement professionnel. Les formalités administratives qui détournent les employés des priorités en matière de service sont laissées de côté. La structure d'organisation de l'organisme est déterminée non seulement par des exigence internes, mais aussi par les obligations de l'organisme en matière de service.

Exploitation de nouvelles technologies

L'informatique est considérée comme la pierre angulaire du service de qualité. En plus d'être un outil qui permet d'automatiser les méthodes en vigueur, elle constitue une occasion d'innover et d'examiner de nouveau la raison d'être de l'organisation.

Schéma 9-1
L'organisme axé sur le client :
une vue d'ensemble



9.3 Les thèmes clés aux fins de mise en oeuvre

Pour réussir à transformer la fonction publique, les changements envisagés doivent s'articuler autour de certains thèmes clés.

> **THÈME 1**
>
> Les cadres supérieurs du gouvernement fédéral doivent diriger l'évolution de la culture organisationnelle qui sera fondée principalement sur la prestation d'un service de haute qualité et la satisfaction des particuliers.

Qu'il incombe aux cadres supérieurs – tant au sous-ministre qu'à ses subalternes – d'ouvrir la marche est un thème qui a fait surface dans toutes les recherches du groupe de travail. Les fonctionnaires sont à la recherche de chefs susceptibles d'animer les nouvelles valeurs et de diriger par la force de l'exemple. Sans une direction compétente et acharnée, les recommandations formulées dans le présent rapport ne pourront devenir réalité.

THÈME 2

La fonction publique fédérale doit exprimer ses convictions, devenir plus manifeste, s'ouvrir au public et le consulter davantage.

Il faudra un certain temps pour que la culture organisationnelle de la fonction publique change et devienne plus axée sur le client, mais des rapports plus ouverts et enclins à la consultation devraient s'établir avec les clients dès maintenant. L'élaboration d'ébauches de politiques et de programmes par des « experts » inconnus n'est plus une méthode valable. Il faut s'inspirer de l'exemple des organismes fédéraux qui déjà consultent régulièrement leurs clients et obtiennent de bons résultats; il faut adopter de nouvelles façons de mener à bien les affaires du gouvernement; il faut cerner les attributions des fonctionnaires dans le domaine de la consultation, dont l'importance est capitale, et leur fournir en conséquence une solide formation.

THÈME 3

Il faut accorder beaucoup plus d'importance à la direction résolue; la fonction publique doit devenir un endroit où chaque employé travaille avec enthousiasme, énergie et compétence dans l'intérêt du Canada. Elle doit devenir un endroit où les gens sont prisés.

On sait que le moral au sein de la fonction publique est bas. Le résultats des enquêtes Zussman-Jabes effectuées en 1986 ont simplement confirmé ce que tous savaient déjà. Bien que plusieurs mesures aient été prises pour remédier à cette situation, il reste encore beaucoup à faire. Malgré le rapport prouvé entre la gestion intelligente des personnes et la qualité du service, bon nombre de fonctionnaires nous ont confié qu'ils ne se sentent pas particulièrement prisés. La fonction publique doit obtenir le meilleur rendement possible de ses employés, et c'est par les actes des gestionnaires de toute l'administration qu'il sera possible de prouver aux employés qu'ils jouent un rôle fondamental au niveau de la prestation d'un service au public de très haute qualité.

9.4 Le processus du changement

La mise en oeuvre du processus de changement exige que des mesures soient prises au sein de chaque ministère et organisme. Dans la plupart des organismes, la première étape du processus consiste à faire un inventaire qui comprendra un sondage de l'opinion des clients et du personnel sur la culture organisationnelle et le style de prestation. Des sondages, des groupes de consultation et des comités consultatifs pourraient s'avérer utiles pour recueillir de l'information objective, plutôt que de s'en tenir uniquement aux opinions subjectives.

Pour certains, le « changement organisationnel » se limite à un « changement structurel ». Cependant, le changement organisationnel visant à améliorer le rendement peut être complètement indépendant du changement structurel; en effet, ce type de changement vise les aspects « plus malléables » de l'organisme, comme le style de direction et le leadership. Malheureusement, étant donné que les valeurs et les convictions ne sont pas évidentes, il arrive souvent que l'on ne tienne pas compte de leur influence sur le rendement. La modification de la culture d'un organisme est plus fondamentale que la modification de ce qui est visible – à savoir les systèmes, les méthodes, et les structures; pour que le changement soit permanent, et pour qu'il imprègne le comportement et la mentalité, il doit être plus rigoureux.

Une étude récente sur le service au public effectuée par l'OCDE dans ses pays membres a révélé que les idées visant l'amélioration du service sont répandues, mais que « quand il s'agit de passer aux actes, les solutions sont rares ».[1] De cette étude découle une mise en garde au sujet des programmes de changement dirigés par un pouvoir central et des « programmes de réforme vastes et compliqués ». On y souligne également l'importance d'obtenir l'appui politique, et on insiste sur la nécessité de disposer d'une « antenne » afin de suivre les rapports avec les clients.

Les recherches effectuées par le groupe de travail ont abouti à la conclusion suivante :

> une amélioration marquée de la performance de l'organisme est due à des mesures intégrées de changement de la culture organisationnelle qui sont échelonnées dans le temps, et non à de légers ajustements des méthodes de gestion précises qui ne

---

[1] *L'administration au service du public*, Organisation de coopération et de développement économique, Paris, 1987, pp. 111-112. [*Traduction*]

> sont ni plus ni moins qu'une tentative de trouver des solutions faciles.[2]

Pour produire un changement durable, il faudra probablement procéder à une évaluation de l'organisme dans sa forme actuelle, définir en quoi constitue un service de meilleure qualité dans ce contexte particulier, trouver comment les valeurs doivent être modifiées, prêter une attention particulière aux personnes, prendre des décisions quant à l'avenir des gestionnaires et des employés médiocres, étudier les mesures d'encouragement, tant officielles qu'officieuses, qui incitent les employés à améliorer leur rendement, accorder rétribution aux employés qui se distinguent, mettre l'accent sur la communication (dans les deux sens) avec les employés, et être disposé à s'accommoder des retards survenant au niveau de la réalisation.

Cependant, la première nécessité d'après nos collègues affectés aux points de service, c'est une direction résolue et engagée. La passion qui transparaissait dans bon nombre d'entrevues et groupes de consultation ne peut être rendue ici, mais elle existe dans les faits. La fonction publique est empreinte de la volonté, de l'énergie et de l'enthousiasme nécessaires pour améliorer le service qu'elle fournit aux Canadiens.

Tous les fonctionnaires, de ceux affectés aux points de service situés dans les bureaux les plus reculés aux cadres intermédiaires qui sont en grande partie responsables du déroulement des activités du gouvernement fédéral, contribueront à placer la fonction publique du Canada à la tête du peloton – dans la mesure où nous leur donnerons la latitude dont ils ont besoin, où nous les encouragerons, où nous serons à leur écoute, et où nous leur donnerons la direction nécessaire.

---

[2] *Learning from Success*, op.cit. section 3.1.